

Rúbia dos Santos

**GESTÃO DE DESASTRES E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL:
estudo de caso de Blumenau/SC.**

Florianópolis, março de 2012

Rúbia dos Santos

**GESTÃO DE DESASTRES E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL:
estudo de caso de Blumenau/SC.**

Tese submetida à Universidade Federal de Santa Catarina como parte
dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor em Sociologia
Política.

Orientadora: professora Dra. Maria Soledad Etcheverry Orchard

Florianópolis, março de 2012

*"A diminuição da
miséria mental
dos desenvolvidos
permitiria
rapidamente, em
nossa era
científica, resolver
o problema da
miséria material
dos
subdesenvolvidos.
Mas é justamente
desse
subdesenvolviment
o mental que não
conseguimos sair,
é dele que não
temos
consciência".(Edg
ar Morin)*

Ofereço este estudo aos afetados pelos desastres e profissionais que atuam neste segmento, como forma de instrumentalizar a prática profissional, fomentando o debate sobre a questão socioambiental.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é algo prazeroso quando temos referências e estímulos edificantes, ao buscar a consolidação de uma meta traçada. Foram quatro anos de construções e desconstruções, mudança na área de estudo, estágio no exterior, acréscimo de valores éticos, morais e novos conhecimentos.

Por isso dedico meus agradecimentos:

Ao curso de pós-graduação de Sociologia Política da UFSC que, através de seu corpo docente, contribuiu de forma significativa para meu amadurecimento profissional.

À Fundação Universidade Regional de Blumenau, por ter concedido afastamento das atividades para que pudesse dedicar-me, integralmente, ao doutorado. Assim, assumindo o compromisso de compartilhar conhecimentos que contribuirão na formação profissional dos alunos, com o comprometimento da busca de elementos para uma sociedade mais justa).

Aos professores e colegas de trabalho do curso de Serviço Social da FURB, especialmente, a professora e amiga, Jacqueline Samagaia, que além da parceria profissional, contribuiu com preciosos conhecimentos.

Ao CNPQ, por me oportunizar a realização do estágio doutoral, em Portugal, através de uma bolsa de estudo.

À Universidade de Coimbra/PT, especialmente os professores ligados ao Centro de Estudos Sociais (CES) e ao Observatório de Risco (OSIRIS), pela valiosa acolhida.

À professora Dra. Laura Centemeri, co-orientadora em

Portugal, por seus produtivos meses, com a orientação e incansável contribuição na elaboração da tese.

À minha orientadora, prof. Dra. Maria Soledad Etcheverry Orchard, que se propôs a acompanhar-me nesta jornada. Sempre disposta a dialogar, apoiando-me incessantemente na orientação e estímulo resultantes em laços de confiança e reconhecimento.

Ao professor, Dr. Paulo Henrique Freire Vieira, por sua persistência na construção de uma sociedade ecologicamente correta e sustentável, que me conduziu a vislumbrar novos caminhos.

Aos afetados pelo desastre que se disponibilizaram, constantemente, em atender-me através de conversas informais, visitas a campo e informações que contribuíram com este estudo. Aos integrantes do MAD, por me acolherem em suas casas improvisadas e ao repasse de verdadeiras lições de vida e ensinamentos.

À Gabriela Cavalheiro, por ter me ajudado perceber a vida sob outras lentes (e, assim, ver o) que meus olhos não conseguiam alcançar.

Ao Sr. Luiz Gomes e família, que me receberam em Portugal, contribuindo para que minha estada em sua pequena cidade de Coimbra fosse tão significativa.

Ao Sr. Manuel Ribeiro, membro da Proteção Civil da cidade de Cascais – Portugal, que me auxiliou no entendimento do sistema de gestão de risco de seu país, possibilitando-me a participação em eventos na área, além de disponibilizar materiais que auxiliaram o presente estudo.

À Sônia Santos e família, que esteve presente durante os seis meses em que estive na Europa, possibilitando-me, sempre que possível, a ampliação do meu universo cultural e informacional sobre esse

continente encantador.

Aos meus pais, pelos princípios éticos fundamentais na formação de minha identidade, pelo amor incondicional e por me possibilitarem acesso aos estudos e vivências inimagináveis e enriquecedoras.

Às minhas irmãs, Luciane e Lucilene, exemplos de vida e de luta. Aos meus sobrinhos Lucas, Gabriella e Marina, que são meus amores eternos e aos meus cunhados, Cristiano e Adriano, que mesmo estando longe, de alguma forma estiveram presentes nesta longa caminhada;

À família Ronzoni que tão bem me recebeu em suas vidas e que, agora, também é parte da minha família.

Ao Eduardo Ronzoni pelo apoio, amor incondicional e por ser exemplo de indivíduo ético e capaz de transformar atitudes simples em modelos a serem propagados. Por ser a pessoa que me fez acreditar que sonhos tornam-se realidade.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para que a primeira etapa deste ideal de vida fosse concretizado.

RESUMO

Os desastres socioambientais variam de amplitude e intensidade de acordo com as condições de risco, vulnerabilidade social e capacidade de resposta do espaço socioterritorial onde ocorrem. Fruto, dentre outros fatores, da crise socioambiental vivenciada na atualidade e dos modelos de desenvolvimento, figuram-se como objeto de atenção estatal, especialmente nos últimos cinco anos, sob coordenação da Defesa Civil. Analisando a realidade brasileira, pode-se constatar que a Política pública que vem, constantemente, sendo chamada a dar respostas aos desastres é a Política de Assistência Social que se sobrecarrega especialmente nas fases de emergência e pós-impacto. Partindo desta constatação, este trabalho objetivou “analisar o Sistema de Gestão de Risco do município de Blumenau, buscando compreender como a Política Pública de Assistência Social vem sendo gestada e executada neste contexto e de que maneira este sistema pode contribuir para a construção de uma cidade mais sustentável e menos exposta ao risco de desastres socioambientais”. A opção metodológica para coleta de dados foi uma abordagem plural, situando-se na aplicação de entrevistas semi-estruturadas, questionários, observação participante, visitas a campo, dentre outros instrumentos. A partir de estudos já realizados (pesquisa bibliográfica e documental) e da coleta de dados, pode-se constatar que a forma como o sistema de gestão de risco de Blumenau está sendo conduzido vem contribuindo para a ampliação dos desastres na região. A ausência de um planejamento integrado e participativo reflete-se na fragmentação das ações, na ausência de interdisciplinaridade e descompasso entre gestores, técnicos e grupos afetados. As ações governamentais restringem-se basicamente ao investimento em obras de contenção e recuperação pós-desastre, não havendo uma preocupação com o modelo de desenvolvimento adotado na região, que impulsiona e intensifica os fenômenos. O estudo identificou também uma profunda desarticulação dos órgãos responsáveis pela gestão (que se encontra centrada em alguns gestores e vereadores locais), tornando as ações centralizadas e verticalizadas, não havendo participação popular em todo o processo. Os afetados ficaram de fora do processo decisório e tiveram que lutar para conseguir este direito. Um reflexo disso foi a formação do MAD - Movimento dos Atingidos pelos Desastres, que se organizou para fazer frente às ações governamentais. Longe de apontar

soluções para estes impasses, o presente estudo sugere a perspectiva do ecodesenvolvimento, vista como forma de se construir uma sociedade mais sustentável do ponto de vista ecológico e social. Argumenta-se ainda, que a política de assistência social tem um importante papel a desenvolver junto aos Centros de Referência de Assistência Social, através da educação ambiental, na busca por uma mudança na cultura política e de risco local, que a longo prazo possa contribuir para uma mudança paradigmática. O ecodesenvolvimento é um modelo de desenvolvimento sustentável que deve iniciar-se no âmbito local, através de ações que envolvam as populações e respeitem a democracia participativa. É neste sentido que se acredita que um novo caminho ainda é possível.

PALAVRAS-CHAVES: Desastres socioambientais, política de assistência social, ecodesenvolvimento.

Introdução

A proposta desta tese consiste em analisar o Sistema de gestão de riscos do município de Blumenau, buscando compreender de que maneira o mesmo vem funcionando e como a política de Assistência Social vem sendo gestada e executada neste contexto.

A escolha da cidade de Blumenau para realização deste estudo de caso deve-se à convivência de sua população com desastres socioambientais há mais de 160 anos, marcando a história e a vida de famílias que são vitimadas pela leniência estatal.

O desenvolvimento deste estudo fundamenta-se em duas ordens de considerações que se encontram interligadas: a importância acadêmica e a importância social, relacionadas à possibilidade de refletir sobre as políticas públicas voltadas a problemática dos desastres socioambientais e seus impactos.

No que se refere à relevância acadêmica, podemos salientar que esta pesquisa vem preencher uma lacuna importante no conjunto de trabalhos sobre Blumenau. Existem várias produções científicas e informações acerca do desenvolvimento socioeconômico do Vale do Itajaí como em Marchi (2004), Theis (2000a) e Theis (2000b). Outros trabalhos voltam-se para o processo de industrialização (Siebert, 2001) e existe ainda um conjunto de estudos que abordam a problemática das enchentes como Beltrame (1991), Butzke (1995), Frank (1990, 1987, 1986) e Mattedi (1999), entre outros. No entanto, há uma escassez de produções acerca do Sistema de gestão de riscos e da (in) eficácia das ações desempenhadas pelas instituições/atores/comunidades envolvidas nesse sistema. A Política de Assistência Social, reformulada em 2004, instaura uma visão social inovadora de proteção, que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que as pessoas, indivíduos e famílias estão sujeitos, e as possibilidades de enfrentá-los. Neste sentido, em se tratando da cidade de Blumenau pertencente ao Vale do Itajaí, que possui uma visível vulnerabilidade ao risco, cabe uma reflexão mais aprofundada das ações realizadas por esta Política Pública. Parte-se do pressuposto de que, articulada às demais Políticas Públicas, desenvolvendo ações inter e transdisciplinares, pode-se contribuir com a melhoria do sistema de gestão de riscos.

No que se refere à importância social do estudo, entende-se que ele poderá oferecer subsídios para se pensar as ações da Política de Assistência Social da região e das cidades que vivenciam desastres socioambientais de tal amplitude, incorporando nas suas diretrizes de ações a prevenção aos riscos e a discussão socioambiental, bem como contribuir para ampliar a capacidade de intervenção de profissionais que atuam no âmbito da implementação desta política e enfrentam esta problemática.

A opção teórica utilizada nesta investigação é a da perspectiva do desenvolvimento sustentável baseada na proposta do ecodesenvolvimento, a qual propicia enfocar analiticamente os diversos componentes do sistema socioambiental, sendo estes os sociopolíticos, socioeconômicos, socioecológicos e socioculturais.

Esta opção deve-se ao fato de que a abordagem da ecologia humana que fundamenta a proposta de ecodesenvolvimento e rejeita tanto a ideologia economicista embutida no projeto do capitalismo ecológico, quanto a racionalidade preservacionista radical ou a visão biologizante da pesquisa socioambiental. As diretrizes do ecodesenvolvimento, diferentemente das supracitadas, estão pautadas em processos negociados e construídos socialmente. Isso significa que as características específicas de cada contexto socioecológico pressupõem a definição de estratégias de gestão diferenciadas. Em outras palavras, a análise de cada localidade condiciona a gestão diferenciada das dinâmicas de desenvolvimento, pois deve levar em conta os processos sociais, econômicos, culturais, ecológicos e políticos diferenciados. Em diálogo com o saber local, essas análises permitem a construção de novos cenários de intervenção, mobilizando as chamadas ecotécnicas. (VIEIRA, 2002)

Historicamente, a região do Vale do Itajaí, em especial a cidade de Blumenau, convive há 150 anos com situações de desastre associada a recorrência de cheias e enchentes. O primeiro registro de crise remonta ao ano de 1852. Desde então, a busca de uma solução efetiva parece permanecer remota, longe de ter sido amenizada por ser multifacetada, tendo diferentes questões que convergem no seu aprofundamento.

Vários autores coincidem em sustentar (Mattedi, 1999; Samagaia, 2009; Siebert, 2001, Theis, 2000) que os fatores que explicam a continuidade e intensificação dos impactos estão interligados

à forma de se promover o desenvolvimento socioeconômico adotada na região desde a sua colonização, em termos de gestão do crescimento populacional e das modalidades de apropriação de recursos naturais e ocupação irregular do solo, assim como da persistência do quadro de deficitários investimentos em prevenção de ocorrência desses eventos.

O desastre ocorrido em 2008 foi o mais impactante para a região. Os dados foram alarmantes em relação ao número de mortos e desabrigados. Em Blumenau (292.972 habitantes), 103 mil pessoas foram afetadas, das quais 5209 ficaram desabrigadas, 25 mil desalojadas, 2382 feridas ou gravemente feridas e 24 morreram. Mais de 18 mil casas, 38 unidades de saúde, 61 unidades de ensino, centenas de quilômetros de rodovias e pavimentações foram danificadas (SEVEGNANI, et.all, 2009)

No momento de emergência/ruptura, a defesa civil buscou auxílio do exército Brasileiro, da Polícia Militar, da Polícia Civil e do corpo de bombeiros, para as ações de resgate das vítimas e posterior encaminhamento aos abrigos. Vale a pena ressaltar que a política de assistência social esteve à frente de todas as ações executadas no período pós-impacto, sendo considerada a maior receptora das demandas originadas pelo desastre.

A cidade já estava acostumada a conviver com situações de cheias e enchentes, no entanto, o desastre de 2008 deflagrou o início de um novo ciclo, marcado pela ocorrência de deslizamentos em série de encostas que responderam pelo elevado número de vítimas fatais. Sem qualificação e preparo para atuar diante desse novo cenário, os agentes responsáveis pelas emergências responderam pela eclosão de inúmeros conflitos com a população afetada. .

Partindo desta problemática, no estudo de caso realizado são analisados os fatores de ruptura deste sistema de gestão de riscos. Pressupondo a importância da conexão e colaboração orgânicas entre as entidades e atores sociais num sistema complexo, buscou-se refletir sobre quais as possibilidades e de que forma estes elos e/ou fluxos de serviços e ações que estão interrompidos ou ausentes podem ser melhor conectados e fortalecidos, identificando, além disso de que forma a Política de Assistência Social poderá contribuir com este processo.

O ponto de vista metodológico deste estudo foi um modelo de análise que procurou identificar um conjunto de fatores que permitiria, em princípio, identificar os conflitos entre as posições dos diferentes grupos sociais envolvidos na dinâmica do sistema de gestão dos riscos de desastres na área estudada. A combinação da análise da trajetória de desenvolvimento e do jogo dos atores que integram o sistema bem como a análise das percepções dos atores envolvidos, permitiu a compreensão dos fatores que afetam as possibilidades de uma gestão de riscos mais eficaz, ou seja, capaz de atuar ao mesmo tempo de maneira preventiva e pró-ativa, agido no nível dos fatores condicionantes e amenizando os impactos causados, diminuindo assim a incidência de muitas situações emergenciais.

A partir da problemática assim delineada, foram elaboradas as questões de pesquisa que serviram para nortear o desenvolvimento deste estudo:

- ✓ Por quê apesar dos crescentes investimentos financeiros e da complexificação das medidas de confrontação das situações de desastres, os impactos estão sendo recorrentes e cada vez mais devastadores?
- ✓ Quais são os atores sociais envolvidos na gestão dos riscos de desastres socioambientais em Blumenau?
- ✓ Quais os papéis de cada um deles?
- ✓ Como explicar as atuais disfunções do sistema?
- ✓ Qual o papel que a Política de Assistência social vem desempenhando na dinâmica deste sistema e de que forma ele está relacionado a outras políticas públicas municipais?
- ✓ Quais seriam as medidas capazes de tornar o sistema mais capaz de minimizar os impactos de desastres que são recorrentes e cada vez mais destrutivos?
- ✓ Quais são as percepções dos atores envolvidos com a gestão de riscos, sobre os fatores de sucesso e insucesso de políticas implementadas em Blumenau?

A partir destas questões e do diagnóstico da problemática dos desastres, e, ainda, da leitura de documentos já produzidos na universidade de Regional de Blumenau, construiu-se uma hipótese

descritiva central: “A trajetória de desenvolvimento da região vem sendo marcada pela ideologia do crescimento econômico a qualquer custo, ocasionando o aprofundamento das desigualdades sociais e da pobreza, além de desencadear processos de ocupação irregular da bacia hidrográfica e o agravamento dos impactos gerados pelos desastres na vida das famílias que se encontram expostas ao risco. Em função da coordenação deficiente da Defesa Civil, as ações têm sido fragmentadas e elitizadas não incorporando a participação popular na formulação de propostas de enfrentamento das crises recorrentes e gestão que se limita até o presente momento a medidas remediais que não contribuem para a definição de uma política de desenvolvimento regional capaz de internalizar de forma consistente a problemática socioambiental contemporânea. Neste contexto, a política de assistência social materializa-se em ações emergenciais no momento da crise”.

Com base nesse pressuposto o objetivo central do trabalho é assim caracterizado: “analisar o Sistema de gestão de riscos do município de Blumenau, buscando compreender como a Política Pública de Assistência Social vem sendo gestada e executada neste contexto e de que maneira este sistema pode contribuir para a construção depolítica de desenvolvimento regional capaz de internalizar de forma consistente a problemática socioambiental contemporânea”.

No rol dos objetivos específicos foram incluídos os seguintes:

- ✓ Caracterizar o Sistema de gestão de riscos operados no nível municipal, identificando seus componentes, os papéis desempenhados por cada um destes, assim como, as inter-relações e interfaces com as diversas políticas públicas;
- ✓ Identificar a partir de estudos já realizados, os fatores que vem contribuindo para a reincidência e o agravamento das situações de desastre socioambiental;
- ✓ Identificar e avaliar os pontos vulneráveis do Sistema de Gestão do Risco atualmente, dando ênfase à percepção que os atores sociais envolvidos têm dos atuais bloqueios;
- ✓ Analisar o papel que vem sendo desempenhado pela Política de Assistência Social no Sistema de Gestão dessas situações;
 - ✓ Construir possíveis cenários de superação das limitações à luz do enfoque de ecodesenvolvimento;

- ✓ Gerar conhecimentos e oferecer subsídios para a intervenção de profissionais que atuam na Política de Assistência Social em locais que enfrentam e vivenciam situações de desastres socioambientais.

Para que os objetivos fossem alcançados, buscou-se uma metodologia que abordasse as dimensões quanti-qualitativas nos seguintes aspectos: a abordagem quantitativa foi necessária para caracterizar e mensurar fenômenos, indicadores e tendências relativas aos desastres socioambientais num contexto global, buscando analisar posteriormente o contexto local. Para isso, foram coletados dados e estatísticas disponíveis em publicações de órgãos oficiais: como Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC); organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas – Secretaria Interagencial de Estratégia Internacional para redução do desastres (EIRD), entre outros. Estes dados possibilitaram dimensionar o fenômeno e analisar suas dimensões e impactos.

Mas, quantificá-los não foi suficiente, para entender o funcionamento do sistema de gestão de riscos, seus impasses e posterior análise da Política de Assistência Social. Necessitou-se de um conjunto de técnicas que viabilizaram as seguintes etapas de investigação:

Pesquisa bibliográfica: elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente, de material disponibilizado na Internet (MINAYO, 2007; LAKATOS et al, 1986). A partir das pesquisas, pôde-se resgatar a produção científica de registros documentais sobre Blumenau e construir as discussões mais recentes em torno da temática.

Pesquisa documental: quando a pesquisa é elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico (MINAYO, 2007; LAKATOS et al, 1986). Para analisar as ações já realizadas pelo governo municipal foi necessário analisar documentos oficiais como decretos municipais, plano diretor da defesa civil, plano de contingência de enchentes, etc.

Entrevistas semi-estruturadas: para se coletar dados que não estavam presentes nos documentos oficiais disponíveis na prefeitura do município (plano de emergência para situações de desastres, mapeamento de áreas de risco), foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com quatro grupos de atores sociais envolvidos na gestão de riscos: a) Gestores (de Políticas Públicas e da Defesa Civil); b)

afetados pelo desastre e lideranças comunitárias envolvidas; c) técnicos e profissionais que atuaram nestas situações; e d) pesquisadores que desenvolvem pesquisas na área, sendo estes de Blumenau e externos a cidade.

Para Quivy e Campenhoudt (1998, p.193) a entrevista é antes de mais nada um método de coleta de informações, no sentido mais rico da expressão. Para os autores este método é especialmente adequado, entre outros objetivos, para a análise de problemas específicos: seja para obter dados desde os pontos de vista dos outros envolvidos; seja para identificar o que está em jogo em termos de sistemas de relações e do funcionamento das organizações. Da mesma forma, permite objetivar a reconstituição de um processo de ação, de experiências ou de acontecimentos passados.

Em virtude de dificuldades de acessar alguns dos sujeitos da pesquisa surgidas no processo de coleta de dados, utilizou-se também o questionário estruturado com questões abertas que foram enviados por correio eletrônico, cujas respostas foram devolvidas e complementaram, desta forma, base de informações disponíveis.

Observação direta: além das fontes de dados acima citadas, outra técnica utilizada foi a observação direta, implicando em: 1) visitas aos abrigos temporários, comunidades atingidas pelo desastre e o local onde se instalou o MAD – Movimento dos atingidos pelo desastre); 2) contatos com pessoas-chave indicadas pelos próprios sujeitos da pesquisa; 3) participação em eventos locais, como a Oficina do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí- Açú e também num seminário de escopo Regional, em parceria com o curso de Serviço Social da UFSC/FURB, que mobilizou diversos pesquisadores e atores envolvidos contribuindo assim de forma significativa para a coleta de dados.

Além destas ações, o fato de ter coordenado e sido membro da equipe do Programa de extensão universitária da FURB intitulado: “Assessoria e capacitação às organizações comunitárias¹”, fez com que a

1

Esta proposta parte do pressuposto de que uma das formas de enfrentamento das problemáticas que permeiam as comunidades periféricas da cidade é o fortalecimento da organização comunitária. Neste sentido, tem como objetivo central assessorar e capacitar as organizações comunitárias no enfrentamento das problemáticas vivenciadas, contribuindo com a construção e o fortalecimento da autonomia e da cidadania destes grupos, ao mesmo tempo em que visa possibilitar a elaboração de novos conhecimentos acerca da realidade local e

vivência junto às comunidades periféricas de Blumenau auxiliasse na percepção, coleta e análise dos dados.

A partir da análise deste mosaico de informações e dos dados coletados, realizou-se um estudo de caso dos desastres ocorridos em Blumenau, à luz do referencial teórico sistêmico atrelado à proposta ecodesenvolvimentista. A pesquisa forneceu uma visão geral dos eventos extremos mais frequentes em Blumenau e seus impactos. Buscou-se mapear os principais atores e mecanismos institucionais de gestão de riscos de desastres ambientais, assim como as políticas, estratégias e programas existentes em Blumenau. Posteriormente, analisou-se a abordagem, os instrumentos, as fraquezas e oportunidades dos mecanismos de gestão de riscos existentes, e da integração destes. Buscou-se aprofundar na Política de Assistência Social, apresentando algumas propostas com vistas a fortalecer as ações e práticas cotidianas e os mecanismos de gestão de riscos, contribuindo para a redução do risco de desastres naturais.

A análise dos dados indicou que há um profundo descompasso entre as políticas públicas e propostas do poder público, da sociedade civil organizada e das comunidades afetadas. Estas políticas não se complementam, não se interligam, gerando sobreposição de projetos, desperdício de recursos públicos. Evidenciou-se também que a Política de Assistência e as demais Políticas Públicas foram “engolidas” pelas diretrizes militares da Defesa Civil e Exército Brasileiro. Observaram-se, ainda, inúmeras contradições entre os discursos dos gestores e dos técnicos que atuaram junto à população atingida, no que tange a participação popular. Houve muitas evidências de cerceamento da liberdade de expressão neste contexto e denúncias de malversação dos recursos públicos.

No **Capítulo 1** são apresentadas as bases teóricas deste estudo. Inicia-se a discussão, partindo dos aspectos relativos à crise socioambiental instaurada pelo processo de modernização, apontando as novas perspectivas que ela oferece à reorientação das ações de desenvolvimento. Para tal, além do dimensionamento dos problemas

regional. E ainda como objetivos específicos, exercitar a interdisciplinaridade entre as diferentes áreas envolvidas no trabalho, construir novos conhecimentos através do diálogo com a população, identificar as problemáticas, e construir, junto com os moradores, condições de enfrentamento das mesmas. (PROGRAMA ASSESSORIA E CAPACITAÇÃO AS ORGNIZAÇÕES COMUNITÁRIAS, 2008)

socioambientais, faz-se uma construção sobre a gênese e a complexificação progressiva do conceito de ecodesenvolvimento. Como reflexo desta crise, aponta-se a intensificação dos desastres socioambientais e a construção do campo emergente de pesquisa em sociologia dos desastres, mobilizando os conceitos de risco, vulnerabilidade e resiliência. Por fim, apresentam-se breves considerações acerca das contribuições da proposta ecodesenvolvimentista como alternativa de enfrentamento dos desastres socioambientais.

O **Capítulo 2** traz uma exposição do cenário do estudo de caso, tendo como pano de fundo a descrição e análise da trajetória de desenvolvimento territorial do país, revelando o tratamento periférico dado à política habitacional, que se reflete diretamente no crescimento urbano desordenado, na divisão socioespacial iníqua e na intensificação dos casos de desastres socioambientais. No contexto do sistema em pauta, apresentam-se os desastres como demandas contemporâneas a serem atendidas pela Política Nacional de Assistência social sendo apontados os avanços e retrocessos face a esta problemática. Por um lado, pode-se destacar a aprovação da resolução n. 109 de 11 de Novembro de 2009, que trata da tipificação de serviços socioassistenciais e define o novo papel da assistência social em situações de desastres. Por outro, os dados coletados indicam que esta resolução prevê apenas atividades no momento da ruptura/emergência e pós-impacto/resposta, recaindo novamente num padrão de atendimento emergencial, que não promove a articulação efetiva da política de assistência social no processo de gestão.

No **Capítulo 3** pode ser encontrada uma análise do “jogo de atores” envolvidos na gestão de riscos, focalizando suas representações desse processo, bem como os decorrentes das tomadas de decisões. Esta análise elaborada a partir dos registros de dados primários. Neste capítulo estarão detalhados também os procedimentos metodológicos específicos para a coleta junto aos vários grupos representativos. O intuito primordial deste capítulo consiste em contemplar atores diversos e representativos de um arco institucional e de atores afetados, através das suas narrativas e discursos particulares sobre o desastre de 2008.

Finalmente, no **Capítulo 4** foram sintetizadas as opiniões de diferentes especialistas com pesquisa em desastres socioambientais tendo em vista a melhoria do funcionamento deste sistema. A partir

destas contribuições, recupera-se a abordagem teórica deste estudo, num esforço de indicar sua pertinência para o mapeamento e a compilação do papel dos diferentes grupos representativos e instituições envolvidas na gestão de riscos local. Dessa forma, foram resgatadas as contribuições dos teóricos do ecodesenvolvimento no sentido da minimização dos impactos desses desastres recorrentes, com ênfase nas estratégias de ação possíveis, a exemplo de programas de educação ambiental, que poderiam efetivados no âmbito das diversas políticas públicas municipais e, sobretudo, pela Política de Assistência Social (através dos CRAS). Aponta-se também o papel da universidade como instituição-ponte produtiva e fomentadora de conhecimentos. O argumento sugere que a academia necessita oferecer subsídios para ações voltadas aos segmentos populacionais socialmente excluídos dos processos decisórios, tornando o conhecimento disponível acessível a todos e, além disso, com o fomento de uma educação ambiental centrada no conceito de ecodesenvolvimento.

CAPÍTULO 1 - ENFOQUES ANALÍTICOS DE SITUAÇÕES DE DESASTRES

Neste capítulo são apresentadas as bases teóricas deste estudo. São discutidos os aspectos relativos à crise socioambiental instaurada pelo processo de modernização, apontando os novos desafios que ela oferece aos sistemas à reorientação das ações de desenvolvimento, focando a gênese do conceito de ecodesenvolvimento e seus desdobramentos. Por outro lado, como reflexo desta crise, aponta-se a intensificação dos desastres socioambientais e a construção do campo analítico relativo à sociologia dos desastres. Abordam-se os conceitos de risco, vulnerabilidade e resiliência como categorias centrais de análise do estudo. Por fim, são apresentadas as contribuições da proposta ecodesenvolvimentista como alternativa de enfrentamento de desastres socioambientais.

A crise socioambiental vivenciada na contemporaneidade é determinada por múltiplos fatores, conformando-se como um problema social complexo, permeado por aspectos sociais, políticos, econômicos, tecnológicos, culturais e ecológicos que são interdependentes e, por isso, devem ser levados em consideração de forma integrada.

O crescimento demográfico exponencial, a tecno-ciência, as formas de organização sócio-política e socioeconômica, as percepções, valores e atitudes, e as mudanças ecossistêmicas² são variáveis-chave para o entendimento desta problemática. Todos estes fatores estão inter-relacionados, gerando a intensificação da crise ambiental planetária. Os desastres socioambientais, cada vez mais frequentes, intensos e devastadores, são exemplos desta conjunção de fatores.

O Relatório das Nações Unidas sobre o "panorama mundial da água" apresenta no documento "Estado do Meio Ambiente e Retrospectivas Políticas: 1972 - 2002", dados sobre os desastres nos diferentes continentes do mundo. Fazendo um estudo comparativo das duas últimas décadas, o número de pessoas que morreram em desastres

²

Vieira (2009) texto para fins didáticos

naturais e não-naturais (ações antrópicas) foi maior na década de 1980 (86.328 ao ano), do que na década de 1990 (75.252 ao ano). No entanto, mais pessoas foram afetadas por desastres na década de 1990 – média de 147 milhões ao ano na década de 1980, para 211 milhões de pessoas, anualmente, na de 1990. Embora o número de desastres tenha permanecido constante, o número de desastres hidrometeorológicos aumentou. Na década de 1990, mais de 90% das vítimas de desastres naturais morreram em eventos hidrometeorológicos, como secas, tempestades, ventos e inundações. Embora as inundações tenham sido responsáveis por mais de dois terços das pessoas afetadas por desastres naturais, essas são menos fatais do que muitos outros tipos de desastres e equivalem a apenas 15% das mortes (IFRC, 2001).

Ainda de acordo com este relatório, os desastres mais dispendiosos, em termos financeiros e econômicos, são as inundações, os terremotos e as tempestades de vento, mas eventos como seca e fome podem ser mais devastadores em termos de vidas humanas. Em 1999, calculou-se que as perdas financeiras globais, devido a eventos catastróficos naturais, excederam US\$ 100 bilhões – a segunda quantia mais alta já registrada. Um total de 707 eventos, de grande magnitude, foi registrado em comparação com 530 a 600 eventos nos anos anteriores. É ainda mais surpreendente, que o número de grandes eventos catastróficos na última década tenha triplicado, em comparação com a década de 1960, enquanto o índice de perdas econômicas tenha aumentado quase nove vezes durante o mesmo período. (IFRC, 2001, p.291)

Outro aspecto apontado pelo estudo, refere-se ao fato de que nas economias desenvolvidas, os governos e as comunidades têm uma maior capacidade de lidar com desastres. Ou seja, a capacidade de resposta é mais ágil e as perdas econômicas são absorvidas até certo ponto por uma economia diversificada, e a maior parte dos bens está assegurada. Esta realidade já é diferente nos países menos desenvolvidos, que dentre os 49 apontados, 24 enfrentam riscos elevados de desastre; ao menos seis deles têm sido afetados por entre dois e oito grandes desastres anualmente, nos últimos quinze anos, com consequências a longo prazo para o desenvolvimento humano (PNUD, 2001).

Desde 1991, mais da metade de todos os desastres registrados ocorreu em países com níveis médios de desenvolvimento humano. No

entanto, dois terços das vítimas foram de países com baixos níveis de desenvolvimento humano, enquanto apenas 2% foram de países altamente desenvolvidos. Estes dados reforçam a ideia de que o efeito da defasagem do desenvolvimento sobre os desastres é drástico: “em média, 22,5 pessoas morrem por desastre registrado em países altamente desenvolvidos, 145 morrem por desastre em países com desenvolvimento humano médio, e 1.052 pessoas as morrem por desastre em países com baixos níveis de desenvolvimento” (IFRC, 2000, p.292)

Dados da CEPAL (2002) apontam que a ocorrência de desastres e pobreza reforçam-se mutuamente, indicando que em 1998, 95% das mortes por desastres ambientais aconteceram nos países pobres. Esses dados enfatizam a ideia de que, independentemente do lugar do planeta, os pobres são sempre as principais vítimas de catástrofes naturais.

“O melhor exemplo é o furacão Katrina, em 2005. Os 1.836 mortos eram, em sua maioria, moradores de regiões pobres da região mais empobrecida dos EUA. Em seu rastro, o furacão causou prejuízos da ordem de US\$ 80 bilhões, o mais caro desastre natural dos EUA. Mas está na Ásia e não nas Américas a região do mundo mais castigada por eventos catastróficos. A combinação de pobreza, superpopulação e desastres naturais tem sido extremamente letal. Pelo menos 300 mil pessoas perderam a vida na catástrofe que varreu, em 1970, o leste do Paquistão (território que corresponde hoje, em parte, o atual território de Bangladesh), um dos países mais pobres do mundo. Em 1991, o chamado Ciclone de Bangladesh tirou 138 mil vidas...uma das mais devastadora catástrofe natural da história ocorreu em 2004 quando um tsunami atingiu o sudeste asiático. Até hoje não se conhece o número definitivo de mortos. Em maio de 2008 outro evento catastrófico atingiu Mianmar (antiga

Birmânia), na Ásia, outro país pobre. Dados estimados cinco dias após a passagem do ciclone Nargis que assolou o país, apontam que até 1,5 milhão de pessoas precisem de abrigo e assistência e que as mortes podem atingir a 100 mil. Todos esses registros corroboram as previsões da ONU de que os pobres do mundo serão os maiores prejudicados pelos efeitos do aquecimento global. (BARCELOS, OLIVEIRA, 2010, p.11)”

Corroborando a ideia de que pobreza e desastres estão intimamente correlacionados, Mattedi (1999), argumenta que seria um equívoco analítico supor que a formação de situações de emergência manifesta-se em todas as regiões da mesma maneira e que todos os setores sociais são atingidos da mesma forma. Pois mais de 95% das vítimas e 75% das perdas econômicas provocadas por situações de emergência encontram-se em países menos desenvolvidos. Neste sentido, pode-se afirmar que quanto mais vulnerável esteja uma população maiores serão as consequências e a devastação no período posterior ao desastre.

No ano de 2010, ocorreram dois dos piores terremotos dos últimos tempos. Um terremoto de magnitude 8,8 atingiu o Chile, ocasionando muita destruição, com aproximadamente 500 mortes e mais de 2 milhões de pessoas desabrigadas. Seguiu-se um sismo de magnitude ligeiramente menor em Janeiro do mesmo ano, que atingiu Port-au-Prince, capital do país mais pobre da região, o Haiti, e resultou em mais de 200.000 mortes de acordo com as estimativas e deixou mais de 1 milhão de pessoas desabrigadas. Embora a concentração de pessoas nos centros urbanos pode reduzir ou aumentar os impactos dos desastres, a disparidade no impacto destes dois sismos é em parte explicado pelas diferenças de preparação para as catástrofes e pela qualidade da infra-estrutura, habitação e serviços. (IFRC, 2010)

Em 2011, em apenas cinco meses ocorreram três eventos que marcaram a história do mundo. Iniciou-se com a forte chuva se abateu

sobre a região serrana do Rio de Janeiro (Teresópolis) Brasil. Através da combinação de enxurradas e deslizamentos, acarretaram a morte de 808 pessoas, de acordo com o balanço divulgado pela Secretaria Estadual de Saúde e Defesa Civil. Cerca de 20 mil pessoas ficaram desabrigadas ou desalojadas, nos municípios da serra fluminense. De acordo com dados do banco de estatísticas do Centro para a Pesquisa da Epidemiologia de Desastres, este foi considerado um dos 10 piores deslizamentos do mundo nos últimos 111 anos. Foi considerado, também, o maior desastre ambiental da história do Brasil.

Ainda em 2011, o terremoto que atingiu o Japão em 11 de março ocasionado por um tremor de 9.0 na escala Richter seguido de um devastador tsunami com ondas que chegaram a 38 metros de altura deixaram, segundo a Agência Nacional de Polícia Japonesa, aproximadamente 14.013 pessoas mortas e outras 13.804 desaparecidas. Segundo esta mesma agência mais de 90% das vítimas nas três províncias mais afetadas, Miyagi, Iwate e Fukushima, morreram afogadas pela onda gigante, que invadiu 40 quilômetros dentro da costa. Além da tragédia, houve uma explosão em uma usina nuclear na cidade de Fukushima, que provocou vazamento de radiação afetando funcionários e indivíduos que residiam próximo a esta³.

No mês de Abril de 2011, registrou-se uma temporada de tornados nos Estados Unidos que resultou em aproximadamente 300 mortos no país, tornando-se a pior catástrofe natural em território norte-americano, desde o furacão Katrina, que em 2005 vitimou 1.800 mortos e causou prejuízos da ordem de 2 bilhões de dólares. Os violentos tornados e tempestades devastaram construções, veículos e áreas de cultivo agrícola na região sudeste do país, especialmente no Estado do Alabama, onde morreram pelo menos 194 pessoas⁴.

Por sua vez, as cidades estão sendo devastadas pelas catástrofes, cada vez mais intensas e agressivas, sendo este um dos

³ Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/905077-vitimas-de-terremoto-e-tsunami-no-japao-passam-de-14-mil.shtml>> acesso em: 25 de jan 2011

⁴ Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/internacional/2011/04/28/temporada-de-tornados-e-pior-catastrofe-natural-nos-eua-desde-o-furacao-katrina.jhtm>> acesso em: 25 de jan 2011

fatores determinantes para a ampliação do debate sobre ecologia urbana. O mundo está se urbanizando rapidamente e, pela primeira vez na história da humanidade, mais da metade da população vive atualmente em cidades. De acordo com o Relatório “*World Disasters Report 2010: focus on urban risk*” mais de 1 bilhão de pessoas vivem hoje em condições degradantes em áreas urbanas e estes números estão crescendo assustadoramente. E é na maior parte desta população vulnerável que está o maior risco de ciclones, enchentes, terremotos, doenças infecto-contagiosas, criminalidade, incêndios, acidentes industriais e de transporte. Isto evidencia a necessidade de uma reformulação radical da forma como a comunidade internacional entende os riscos urbanos. Poucos governos ou organizações não-governamentais (ONGs) trabalham com grupos de baixa renda, com intuito de melhorar as condições de vida desses grupos.

O que o relatório enfatiza é que um futuro, marcado por desastres urbanos pode ser evitado. No entanto, como a população do mundo se torna cada vez mais concentrada nas grandes cidades, observa-se uma urbanização sujeita ao risco de desastres, especialmente em países de baixa renda, onde a pobreza endêmica reforça a vulnerabilidade. Contudo, há cidades da África, Ásia e América Latina, onde os riscos de desastres foram drasticamente reduzidos, a proporção da população vivendo em casas e bairros com infra-estrutura básica e serviços tem aumentado, ao invés de diminuir, e nestes locais os governos aprenderam a agir sobre o mapa de risco de desastres, em parceria com as autoridades locais e comunidades. (IFRC, 2010)

Uma cidade pode ser considerada um lugar seguro quando atingida por uma tempestade, inundação ou terremoto. Pode-se visualizar em muitos eventos extremos que ocorrem em países desenvolvidos (altamente urbanizados) que acabam por ter poucas ou nenhuma morte. Isto se deve ao fato de que os edifícios de alta qualidade e infra-estrutura geralmente protegem as pessoas da morte, e as respostas de emergência e a rapidez no atendimento das vítimas pode limitar o impacto de lesões. Ou seja, sem investimento em capital físico e instituições, a situação pode ser muito pior. (IFRC, 2010)

É a partir da compreensão de que os impactos gerados pelos desastres socioambientais são fruto do modelo de desenvolvimento adotado pelas sociedades humanas, que os organismos Internacionais, como as Nações Unidas, buscam apoio dos estados-membros para a

redução do risco de desastres. Nesta perspectiva, no ano de 2000 foi lançada a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD), vista como mecanismo de seguimento do Decênio Internacional para a Redução de Desastres Naturais (DIRDN) 1990-1999. O propósito desta estratégia é alcançar uma redução considerável das perdas que ocasionam os desastres, bem como construir comunidades e nações resistentes, como condição fundamental para o desenvolvimento sustentável.

O Sistema EIRD abarca numerosas organizações, Estados e a sociedade civil, a nível mundial, os quais trabalham juntos para reduzir as perdas causadas pelos desastres e também, com intuito de implementar o Marco de Ação de Hyogo⁵. Estes elementos internacionais formam a Plataforma Global para a Redução de Risco de Desastres⁶ e a Secretaria da ONU/EIRD.

Esta plataforma assume o compromisso de auxiliar os membros na implementação do Marco de Hyogo (2005-2015) para reduzir as vulnerabilidades, oferecendo assistência aos esforços nacionais e comunidades para tornarem-se mais resistente aos riscos de desastres. Seu objetivo central é aumentar a resiliência das nações e alcançar até 2015, uma redução considerável das perdas ocasionadas pelos desastres. (ONU/EIRD, 2008)

Já no Brasil, o ano de 1992 foi um marco definitivo para as questões ambientais, pois o país acolheu a Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, RIO-92 e a sociedade

⁵ O Marco de Ação de Hyogo é o instrumento mais importante para a implementação da redução de risco de desastres, adotado por países membros nas Nações Unidas. Seu objetivo é aumentar a resiliência das nações e comunidades diante de desastres, visando para o período compreendido entre 2005-2015 a redução considerável das perdas ocasionadas por desastres, de vidas humanas, bens sociais, econômicos e ambientais. (ONU/EIRD, 2008)

⁶ É o principal foro mundial para os governos, agências das Nações Unidas, instituições financeiras internacionais, órgãos regionais, sociedade civil, setor privado, comunidades científicas e acadêmicas. Se encarrega de incrementar o grau de consciência de desastres e reiterar os compromissos adquiridos e compartilhar experiências sobre o processo de implementação do Marco de Hyogo. (ONU/EIRD, 2008)

foi mobilizada em torno do tema. Desta, o principal resultado foi a aprovação da “Agenda 21” documento que contém uma série de compromissos acordados entre os países signatários que assumiram o compromisso de incorporar os princípios do desenvolvimento sustentável.

Estes dados revelam a relevância do tema na contemporaneidade, seja pelos impactos devastadores intensificados ou pela superpopulação que vive em situação de vulnerabilidade social. Ocorre que o mundo está mais atento às questões ambientais. Neste sentido, torna-se necessário o desenvolvimento de pesquisas que possibilitem o avanço no campo teórico para o aprofundamento da chamada sociologia dos desastres. Este campo, ainda em construção, pode subsidiar a formulação de estratégias, planos e políticas públicas que caminhem no sentido de mitigar o risco dos territórios considerados vulneráveis.

São diversos os enfoques teóricos e analíticos utilizados no campo dos desastres. Com intuito de demonstrar o embasamento a ser utilizado no decorrer deste estudo, busca-se, inicialmente, optar por uma linha de investigação no âmbito da sociologia ambiental e posteriormente, apresentar as diferentes vertentes da sociologia dos desastres, fazendo-se então, a correlação da discussão mais ampla com o foco de estudo deste trabalho.

1.1 Meio ambiente e problemática socioambiental

A origem social da discussão do meio ambiente data da década de 1960, mas a científica é mais antiga, existindo registros que remontam a Fourier (1894) e que percorrem os séculos posteriores. Para se pensar na delimitação da problemática do meio ambiente como um novo campo de pesquisa, Jollivett e Pavé (2000) tratam das dificuldades de se conceber este novo objeto, levando em conta sua complexidade. (JOLLIVETT e PAVÉ, 2000). Numa contribuição clássica eles propõem a seguinte definição:

“O meio ambiente constitui o conjunto de meios naturais ou artificializados da eco-esfera, onde o homem se instalou e que ele explora, que administra, bem como, o conjunto de meios não submetidos à ação antrópica e que são considerados necessários a sua sobrevivência” (JOLLIVETT e PAVÉ, 2000, p.63)

As linhas de pesquisa associadas a nova ecologia humana são inúmeras, abordando a diversidade biológica, o esgotamento de recursos naturais, a gestão dos recursos naturais renováveis e não renováveis, os bolsões de pobreza, questões de saúde coletiva e a intensificação de riscos naturais, entre outros. Para uma estruturação implícita da área, os autores esboçam um esquema de aproximações progressivas em três conjuntos distintos: 1) gestão de recursos naturais renováveis, 2) grandes equilíbrios planetários, e 3) qualidade do habitat e estilo de vida, bem como suas consequências sobre a saúde. Estes três remetem a outro conjunto mais geral: desenvolvimento das sociedades humanas entendidas como sistemas socioambientais.

Um tema relacionado ao meio ambiente amplamente discutido e controverso refere-se à dimensão da sustentabilidade. Diversas análises foram feitas sobre a viabilidade de um desenvolvimento sustentável. Para alguns estudiosos do tema, a sustentabilidade não é uma meta realista e nem correta, pois “a sustentabilidade da vida nunca seria possível”. A super-exploração dos recursos comuns é algo compartilhado por vários autores. De que forma estes serão geridos é a grande indagação. Hardin faz uma análise trágica da situação enfatizando que “a liberdade no uso dos recursos comuns provoca ruína de todos”. (BERKES, 2005, p. 50)

Em seu artigo intitulado “*The tragedy of de commons*”, Garret Hardin (1968) acentua os riscos de destruição intensiva e irreversível dos recursos naturais de uso compartilhado, tendo estes duas características básicas: o controle dos usuários é sempre problemático e cada usuário é capaz de subtrair daquilo que pertence a todos os demais. A hipótese de Hardin é justificada apenas com base numa imagem de indivíduo egoísta, que coloca no primeiro plano as vantagens individuais em detrimento dos interesses relacionados ao bem comum. Vários pesquisadores contrapõem-se a hipótese de Hardin, sendo que para estes há uma confusão entre as noções de propriedade comum e acesso livre. Foi também com base nesta confusão que este argumento alcançou notoriedade internacional na medida em que converge com

preceitos da ideologia neoliberal desde o início da década passada. (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005)

Para Berkes, Folke e Holling (1998), existem outros tipos mais promissores de ciências naturais e ciências sociais para fornecer direção política em relação à utilização sustentável dos recursos naturais. Dentre estas, destacam-se duas abordagens que visualizam soluções diferenciadas e, por isto, são discutidas separadamente na literatura:

“A primeira envolve a ciência repensar a gestão de recursos em um mundo de incerteza e surpresas, mediante a utilização de abordagens sistêmicas e de gestão adaptativa. A segunda, envolve repensar a ciência social concentrando-se em capital cultural (como parte integrante de um triáde com capital econômico e capital natural) e um sistema de direitos privados” (BERKES, FOLKE e HOLLING, 1998, p.342)

Em contraste com a primeira visão ambientalista (abordagem sistêmica), a segunda corrente é profundamente arraigada pela cosmovisão ocidental e acredita no ilimitado progresso material que só poderá ser alcançado através do crescimento econômico e progresso tecnológico. Esta linha de argumentação aposta em uma convivência linear e contínua entre homem e natureza e ainda, no comportamento estreito na escala de variabilidade e previsibilidade. Neste sentido, esta linha considera que não há como haver um desenvolvimento sustentável e, sim, um desenvolvimento econômico que se utiliza do capital natural para ampliar-se.

A partir do conjunto de literatura analisada, e da ideia de que desenvolvimento sustentável não é uma meta realista, os autores levantam duas questões: 1) Existe um tipo de ciência? Para respondê-la os autores diferenciam as duas correntes supracitadas. A segunda linha evidenciada na cultura ocidental, teve como base a física newtoniana e origina uma visão de que o mundo natural era composto como uma

infinidade de objetos separados, reunidos em uma máquina e acreditava-se que este poderia ser controlado. Assim, pode-se dizer que a segunda linha é caracterizada como a ciência das partes e a primeira (sistêmica) é caracterizada como a ciência da integração das partes; 2) Existe um tipo de sustentabilidade? Por muito tempo o tipo de sustentabilidade que prevaleceu foi o rendimento sustentável máximo e rendimento econômico máximo, que gerou um amplo debate entre economistas e biólogos. Esta hipótese pautava-se numa visão de mundo onde a natureza era vista como depósito de matéria prima, onde os humanos tinham domínio sobre a natureza. Este tipo de gestão de recursos, da ciência das partes (primeira linha analisada), é adequado para exploração convencional, mas não para o uso sustentável. (Berkes, Folke e Holling, 1998). Por outro lado, dentro da segunda perspectiva, a ideia de desenvolvimento sustentável promovida na *Estratégia de Conservação Mundial* tinha como objetivo “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas necessidades”. Os dois tipos de sustentabilidade possuem um acentuado contraste. (BERKES, FOLKE e HOLLING, 1998, p. 348)

No decorrer do texto, os autores buscam demonstrar as diferenças entre estas duas linhas de análise do uso comum de recursos naturais, demonstrando o potencial da segunda concepção de sustentabilidade, que está pautada em três pilares: o imperativo ambiental de vida no meio ecológico; o imperativo econômico para oferecer a base material necessária; e o imperativo social de encontro com o atendimento das necessidades sociais básicas.

Até a década de 1990, ecólogos e experts envolvidos na concepção de sistemas alternativos de gestão de recursos naturais compartilhavam o pressuposto de que as mudanças ambientais eram passíveis de previsão e controle. No entanto, com as transformações planetárias e a intensificação de catástrofes que não foram previstas, começou-se a perceber e aceitar com maior clareza as incertezas inescapáveis que cercam a dinâmica dos sistemas socioecológicos. Admite-se, assim, que os sistemas complexos se organizam em torno de uma dentre vários possíveis estados de equilíbrio. Para entender a relação entre estes pontos, os autores utilizam o conceito de resiliência, que “diz respeito de forma simplificada, à plasticidade ou capacidade de absorção de distúrbios e adaptação a surpresas” (FREIRE, BERKES e SEIXAS, 2005, p. 16)

Partindo destas considerações, os autores concluem que a expressão “desenvolvimento sustentável” não é um oxímoro, mas que a forma tradicional de aprendizagem social e sistemas ecológicos combinados, adquiridos através da gestão adaptativa, podem neutralizar problemas e melhorar o aprendizado institucional e a compreensão da resiliência do sistema ecológico social em qualquer sociedade (BERKES, FOLKE, HOLLING, 1998, p.359).

Conforme demonstrado anteriormente, a crise socioambiental tem chamado a atenção da opinião pública em escala planetária desde a publicação dos relatórios preliminares à realização da conferência de Estocolmo, em 1972. Ela tem possibilitado a criação de novos espaços de reflexão e debate sobre a relação homem-natureza ao longo do tempo. (VIEIRA, 2005)

Dentre as linhas de investigação que tratam desta crise, a pesquisa sistêmica tem contribuído de forma significativa, como um novo paradigma científico que tem influenciado as mais diversas áreas de especialização acadêmica. Face à excessiva compartimentação do conhecimento em disciplinas e a predominância do enfoque analítico-reducionista, a pesquisa sistêmica surge como um projeto alternativo de unificação metodológica das ciências (VIEIRA, RIBEIRO, 2006).

Os problemas ambientais evidenciados, tanto no nível local como no global, apontam para o momento de incertezas vivenciado na contemporaneidade. Por sua natureza complexa, estes problemas requerem enfoques analíticos abrangentes, que levem em conta os diversos aspectos que o compõem para a busca de alternativas à crise socioambiental.

A revisão da extensa literatura produzida nas últimas décadas indica o refinamento da representação sistêmica do mundo e tem subsidiado a formação de uma nova ideologia sociopolítica e de um novo conceito de desenvolvimento (Vieira e Ribeiro, 2006). O pressuposto essencial da visão sistêmica do mundo é que o todo e as partes condicionam-se mutuamente. Sendo assim, a hipótese é que os sistemas abertos tendem a se organizar, com base nos circuitos de retroalimentação negativa e positiva em pontos críticos de instabilidade. (FREIRE, BERKES e SEIXAS, 2005)

Por se tratar de um sistema retroalimentado, deve estar aberto às surpresas e também à necessidade de readaptar-se a estas. A crise dos modelos de uso dos recursos, vista como dimensão da crise ambiental planetária, pode desempenhar um papel construtivo ao provocar a oportunidade de renovação e remodelação de sistemas capazes de adaptação e aprendizado.

A contribuição de Vieira, Berkes, Seixas (2005) é de fundamental importância para entender os desafios colocados pela revolução ambiental e pelas mudanças drásticas que vêm sendo evidenciadas. Esses autores apontam o potencial desalienador contido na cosmovisão sistêmica (a perspectiva de “seres humanos em ecossistemas”). As referências à noção de complexidade foram introduzidas apontando para a necessidade de superação do paradigma analítico-reducionista.

Para Garcia (1994, p. 85), estas situações de mudanças drásticas correspondem a problemas complexos que se caracterizam pela confluência de múltiplos processos, cujas inter-relações constituem a estrutura de um sistema que funciona como uma totalidade, “a qual temos chamado sistema complexo” Para o autor, a complexidade deste sistema não está somente determinada pela heterogeneidade dos elementos, (subsistemas) mas, também pela interdependência dos elementos que compõem o sistema. Trata-se de uma perspectiva interdisciplinar que articula os conhecimentos disciplinares.

Na perspectiva sistêmica, há necessidade de um pensamento que ligue o que está separado e compartimentado, que respeite o diverso, ao mesmo tempo em que reconheça o uno e que tente discernir as relações de interdependência. Trata-se de um pensamento multidimensional que internalize a relação entre o todo e as partes; um pensamento ecologizado, que assume a ecologia da ação; um pensamento que reconhece seu inacabamento e negocia com a incerteza. Assim, o autor considera que o pensamento do complexo planetário nos remete a todo instante da parte ao todo e do todo à parte (MORIN, 2000, p.169).

A partir da noção dos sistemas sociais, ou seja, do aporte do paradigma sistêmico é que se busca uma fundamentação teórica e metodológica para aprofundar a discussão de um sistema socioambiental complexo. Neste sentido, o Ecodesenvolvimento pode ser entendido

como um novo conceito sistêmico de desenvolvimento sustentável⁷, ou seja, um novo enfoque de planejamento e gestão de sistemas socioambientais.

1.2 Ecodesenvolvimento: gênese e desdobramentos

O enfoque do Ecodesenvolvimento pode ser considerado como uma dentre as várias correntes de pensamento interessadas em elucidar e fazer frente à crise planetária do meio ambiente. No centro das discussões desde a Conferência de Estocolmo, 1972, encontra-se a relação conflitiva que associa o desenvolvimento socioeconômico e a busca de conservação do meio ambiente. (VIEIRA, 2005)

Inicialmente conceituava-se o ecodesenvolvimento como uma ideia-força que fosse capaz de direcionar iniciativas de dinamização econômica, sensíveis aos fenômenos da degradação do meio ambiente e da marginalização cultural, social e política. Pensava-se neste sentido na situação característica das zonas rurais dos países em desenvolvimento. Esta versão inicial foi reelaborada por Igancy Sachs (1974). Na nova versão, esse conceito designa um estilo de desenvolvimento orientado, prioritariamente, à busca de satisfação de necessidades básicas e pela promoção da autonomia (Self-reliance) das populações envolvidas no processo. Num segundo momento, o conceito designa, também, um enfoque no planejamento participativo de estratégias plurais de intervenção, adaptadas aos contextos sócio-culturais e ambientais específicos. (VIEIRA, 2005) A declaração de Cocoyoc em 1974⁸ e o

⁷ A sustentabilidade é um conceito amplo que pode oferecer às localidades um quadro dentro do qual realizar muitas coisas com a visão de futuro que já estão sendo feitas (ou que se desejam fazer), sejam elas melhorias no estilo de vida, na segurança, nas oportunidades econômicas ou a proteção do meio ambiente (NATURAL HAZARDS CENTER, 2001).

⁸ Em 1974, foi realizado um simpósio de especialistas presidido por Barbara Ward, em Cocoyoc, no México. Organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUMA e pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Neste

relatório *Que Faire*⁹, apresentado no final de 1975, pela Fundação Dag Hammarskjöld, reatualizam o modelo apresentado por Sachs, mas sem a utilização do termo ecodesenvolvimento. A bibliografia faz alusão a outras denominações como “desenvolvimento endógeno” ou “um outro desenvolvimento”. Posteriormente, no contexto de pesquisas desenvolvidas no período de 1973 a 1986 pela equipe interdisciplinar do CIRED em Paris, o horizonte de reflexão torna-se mais amplo e diversificado. A equipe define e explora analiticamente as variáveis estratégicas por intermédio das quais pode ser captado o material de um estilo de desenvolvimento. (VIEIRA, 2005)

A extensa bibliografia gerada contribui para explicar os limites das políticas ambientais de orientação conservacionista. Nos anos posteriores, muitas formulações foram realizadas, chegando a uma proposta do ecodesenvolvimento no formato como é hoje definida.

Sua veiculação representou uma mudança drástica de perspectiva e formulação de políticas públicas ambientais, “na medida em que uma visão-de-mundo ecológico-sistêmica passou a ser integrada a uma ética conservacionista e ao desenho de programas de intervenção centrados na noção de coevolução de sistemas sociais e sistemas ecológicos (VIEIRA e RIBEIRO, 2006, p. 04)

Seus intérpretes pressupõem uma noção de meio ambiente que articula três dimensões fundamentais: Uma delas relacionada ao suprimento dos recursos naturais para satisfação das necessidades

evento, deu-se prosseguimento a discussão de Sachs e surge a Declaração de Cocoyoc - documento produzido de oito páginas, a **Declaração de Cocoyoc**, é considerada fundamental para a construção da nova percepção da relação entre sociedade e natureza, incorporando à discussão a ideia de que existiam limites ambientais e sociais para o desenvolvimento que deveriam ser respeitados. (disponível em: ><http://amaliagodoy.blogspot.com/2007/10/declarao-de-cocoyoc.html>< acesso em: 05 de abril de 2011

⁹ Relatório que ultrapassa e acirra as discussões expressas na Declaração de Cocoyoc para a problemática do abuso de poder e sua interligação com a degradação ecológica. (disponível em ><http://amaliagodoy.blogspot.com/2007/11/relatrio-dag-hammarskjold.html>< acesso em: 05 de abril de 2011

básicas dos seres humanos; outra como a dimensão do meio ambiente pensado enquanto espaço territorial, como “locus palpável dos processos co-evolutivos de adaptação e criação de cultura” E, finalmente, a dimensão relativa ao aprimoramento do “habitat global do ser humano, correspondendo a qualidade de infraestrutura física e institucional que influencia as condições gerais de vida das populações” e ainda, a viabilidade ecológica dos sistemas socioculturais a longo prazo. (VIEIRA e RIBEIRO, 2006, p. 04)

Em contraste com o enfoque dominante de planejamento e gestão, baseado na mobilização tecnocrática das populações, os agentes do ecodesenvolvimento procuram dar respostas aos problemas e aspirações de cada comunidade. Para tanto, precisam garantir a participação de todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento. Propõe-se assim, a condução de um diálogo permanente, envolvendo comunidade científica e comunidades locais.

Neste sentido, seus adjetivos propõem a implementação de políticas ambientais simultaneamente preventivas e pró-ativas, que encorajam a construção participativa de novas formas de desenvolvimento integrado, endógeno, e embasado pela ética da reverência pela vida (Vieira, 2005). De acordo com o autor, o termo endógeno sugere a necessidade das próprias população locais tornarem-se co-responsáveis, em parceria com os agentes governamentais, pela concepção e condução das trajetórias de desenvolvimento. Ou seja, “o ponto essencial a ser levado em conta diz respeito ao reconhecimento das instituições locais, como atores legítimos deste processo, tanto para a co-gestão¹⁰ dos recursos naturais quanto para a organização de um esforço coletivo” com vista a integração dos vários setores que compõem as estratégias de desenvolvimento. (VIEIRA, 2005, p. 334)

O conceito de desenvolvimento endógeno, também utilizado pela ONU/EIRD, reflete a busca de satisfação das necessidades básicas, de participação autêntica das comunidades e de proteção do ambiente [...] sempre conectando os processos globais aos locais. Sua meta

¹⁰ A co-gestão adaptativa é um arranjo institucional no qual o governo, a comunidade de usuários, agentes externos e outros atores envolvidos na gestão do recurso em pauta compartilham poder e responsabilidade, nas tomadas de decisão sobre regulação do acesso e dos usos do recurso no nível local. (Vieira, 2009)

objetiva o desenvolvimento local, porém que este desenvolvimento transcenda para cima, para a economia do país e para o mundo. (ONU/EIRD, 2008)

Neste sentido, o planejamento integrado e participativo é visto como uma alternativa para a construção de comunidades mais resilientes e democráticas. A participação comunitária autêntica nos processos de desenvolvimento favorece a construção de trajetórias plurais de desenvolvimento (SACHS, 1986). Estas últimas são determinadas nas interações das diversidades biológicas e culturais, produzindo processos de co-evolução sociedade-natureza, com diferenciação entre as regiões. Isso significa que, para o ecodesenvolvimento, as características da natureza e da sociedade deverão definir trajetórias distintas entre as localidades, o que implica em soluções institucionais, tecnológicas e de gestão diferenciadas.

Neste contexto, o debate do ecodesenvolvimento é importante para entender de que forma se pode construir um novo projeto de sociedade capaz de internalizar as preocupações ambientais. Trata-se de alimentar a interação transdisciplinar, para alcançar uma compreensão adequada de como as atividades humanas impactam destrutivamente o meio-ambiente e pensar em quais seriam as intervenções que poderiam ser utilizadas para mitigar este processo, que tipos de ações poderiam ser desejáveis, como realizá-las e que tipos de “consequências possíveis, a curto, médio e longo prazo poderiam ser detectados e em que áreas. A colaboração de especialistas oriundos dos mais diversos domínios de especialização torna-se indispensável à concretização deste leque de prioridades” (VIEIRA, 2005, p. 360)

Para Vieira (2005), as estratégias do ecodesenvolvimento constituem experimentações locais que traduzem objetivos globais, levando-se em conta, de forma participativa, as potencialidades e limites experimentados no nível local e territorial. Este autor ressalta, também, a importância dos processos sociais inovadores norteados pelos ideais de empoderamento, cidadania ambiental e co-gestão adaptativa. Assim, o uso de ecodesenvolvimento remete à criação de novos projetos de sociedade e de um novo princípio civilizador, mediante a concepção de um leque de estratégias integradas e orientadas para a satisfação de necessidades fundamentais.

A questão socioambiental está intimamente relacionada ao modelo de desenvolvimento adotado e a todos os atores e instituições envolvidos neste sistema. Vale ressaltar que os sistemas de gestão dos recursos naturais continuam, ainda hoje, tributários do paradigma científico mecanicista reducionista e da *ideologia economicista* - que adquiriu uma posição hegemônica no cenário global (REBOUÇAS, et al. 2006).

Para os autores, estes sistemas não têm se mostrado à altura dos desafios que se colocam à conservação do patrimônio natural da humanidade e à eliminação da pobreza e da exclusão social. Ao contrário, reforçam a ética do domínio dos seres humanos, gerando a mercantilização progressiva de todas as esferas da vida em sociedade. (REBOUÇAS, et al, 2006)

Estas dificuldades se processam pela posição periférica da questão socioambiental nos programas governamentais, em todos os níveis. Eles dizem respeito à alta suscetibilidade às flutuações político-institucionais, à hegemonia de uma cultura política conservadora e clientelística, à carência de financiamento para pesquisas integradas interdisciplinares, e ao baixo nível de interação entre as instituições de gestão e de pesquisa científico-tecnológica e as comunidades locais. (REBOUÇAS, et al, 2006)

Nesta mesma linha de argumentação, Freitas (2009) enfatiza que a passagem do século XX para o XXI trouxe a intensificação e necessidade do desenvolvimento de enfoques analíticos alternativos para dar conta da complexidade dos fenômenos em curso. Estes anseios foram expressos no relatório do World Resources Institute (WRI, 2000) para o biênio 2000-2001. O relatório aponta para a necessidade de adoção de um enfoque ecossistêmico que possibilite reconhecer, cientificamente, sistemas nos ecossistemas, de modo holístico e não setorial, orientado para tomadas de decisão e que tenha como pressupostos a capacidade de contribuir para: (1) reunir informações diversas, que possibilitem demonstrar as interfaces entre bens e serviços dos vários ecossistemas que devem ser equilibrados com as metas ambientais, políticas, sociais e econômicas; (2) formular políticas públicas amplas e instituições mais efetivas e (3) estimula a participação popular na gestão dos ecossistemas (FREITAS, 2009, p. 07).

Ainda de acordo com este autor, em 2001, as Nações Unidas lançaram o “Millennium Ecosystem Assessment” (MEA, 2005), um programa de quatro anos, formulado com intuito de responder às necessidades de informações científicas sobre a relação entre mudanças nos ecossistemas e bem-estar humano, para os tomadores de decisões políticas. Os resultados deste, foram divulgados em março de 2005 e apontaram para uma situação de rápida e extensiva transformação nos ecossistemas,

resultando na degradação de aproximadamente 60 por cento dos serviços dos ecossistemas (águas, ar, clima etc.), com aumento das chances de mudanças não-lineares, abruptas e irreversíveis, ocasionando importantes consequências para os humanos (doenças emergentes, alterações abruptas da qualidade da água, colapso na provisão de alimentos, mudanças no clima regional e global etc.) e afetando assim, de modo desproporcional as populações mais pobres e vulneráveis, contribuindo para crescentes iniquidades e constituindo-se também em fator na origem da pobreza e de conflitos sociais. (FREITAS, 2009, p. 09)

Compartilhando das mesmas ideias, Porto *et al* (2004) considera que a aplicação destas teorias e conceitos relativos aos sistemas complexos na análise dos problemas socioambientais, estimulando o debate epistemológico para o desenvolvimento de campos transdisciplinares de análises. As *análises integradas e interdisciplinares* visam articular, interpretar e comunicar o conhecimento de disciplinas científicas diversas em torno de um problema, de tal modo que sua cadeia global de causa-efeito possa ser percebida como um todo. Assim, a perspectiva holística ou sinóptica propicia uma visão geral do todo, possuindo um diferencial em relação à compreensão de problemas mais complexos quando comparada com avaliações disciplinares.

Os contextos de desigualdades sociais reforçam a importância das análises integradas incorporarem as dimensões sociopolíticas e socioeconômicas. Essas dimensões são privilegiadas nas discussões nos campos da ecologia política, da justiça ambiental e do campo de estudos sobre os desastres tecnológicos e socioambientais. Estas discussões possibilitam uma análise mais aprofundada acerca da crise socioambiental, evidenciando as estruturas de poder – político e econômico – existentes na sociedade que se encontram por detrás da geração de contextos cada vez mais sensíveis a desastres e marcados por conflitos entre diferentes segmentos sociais (PORTO, et al. 2004)

Partindo do entendimento de que os desastres caracterizam-se como problemas sociais complexos, determinados por múltiplos fatores que contribuem tanto para sua ampliação como para sua mitigação, sejam estes de ordem sociocultural, econômica, política ou ambiental, existe a necessidade de se adotar uma perspectiva teórica capaz de congregiar diferentes saberes (científicos, populares, técnicos) superando o olhar reducionista e disciplinar da questão.

Neste sentido, busca-se, a seguir, tecer algumas considerações acerca das opções teóricas aqui explicitadas.

1.3 Sociologia dos desastres: um campo em construção

Esta discussão tem como base o artigo desenvolvido por Tierney (2007), que aborda a evolução do campo nas ciências sociais. A autora observa que a sociologia dos desastres evoluiu como um campo analítico, porém enfraqueceu seus laços com a sociologia geral, tendo-se mantido resistente às mudanças na paisagem sociológica.

A partir de suas análises, a autora revela que a comunidade de investigação em sociologia dos desastres consiste basicamente de três grupos: os pesquisadores do núcleo que trabalham a vida toda dentro desta área de especialidade, um segundo grupo que faz contribuições periódicas ao campo, mas que dedicam o seu tempo para outras áreas do conhecimento e um terceiro que se constitui de estudiosos envolvidos episodicamente no campo, tipicamente quando os desastres afetam as áreas geográficas de seus estudos. Trata-se, portanto, de um campo

ainda restrito e, que reflete as perspectivas e prioridades dos pesquisadores da área. (TIERNEY, 2007)

Iniciada durante os primeiros anos da guerra fria, a investigação sociológica sobre catástrofes naturais e outros eventos extremos nos EUA surge com um foco relativamente limitado em questões que eram preocupações para o governo e líderes militares, centrando-se principalmente sobre as potenciais respostas do público em caso de uma guerra nuclear. Estas pesquisas foram conduzidas durante a Segunda Guerra Mundial. No entanto, os investidores acreditavam que mais pesquisas eram necessárias e que os desastres seriam úteis aos laboratórios, para analisar o comportamento social em condições de destruição física, social e distúrbios de grande escala. Assim, os pesquisadores pioneiros do campo viram os desastres como contextos para explorar temas como organização e comportamento coletivo, sob condições de alta tensão (Quarantelli, 1987 apud Tierney, 2007) Estudos deste veio foram realizados nas décadas de 1940 e 1950, principalmente por equipes do *National Opinion Research Center* da Universidade de Chicago (NORC) e *National Academy of Sciences*. A fundação do “*Disaster Research Center*” (DRC) na Universidade de Ohio, em 1963, foi um marco significativo para a evolução do campo. Um dos fundadores da DRC, E.L. Quarantelli, tinha sido treinado na NORC e foi influenciado pelas tradições de pesquisa em comportamento coletivo e interacionismo simbólico (TIERNEY, 2007).

Nas décadas de 1960 e no início de 1970, a DRC também conduz pesquisas de campo, posteriormente aos episódios de distúrbios civis nos EUA. Muitos destes trabalhos demonstraram que, ao invés do pânico e desordem pós-desastre, problemas de saúde mental e resultados negativos, as primeiras pesquisas salientavam comportamentos positivos e resultados que caracterizam as configurações do desastres como comunidade moral reforçada, declínio da criminalidade e comportamentos anti-sociais, redução da diferença de status, suspensão de conflitos pré-desastres no interesse da segurança da comunidade. Tierney destaca, que a teoria dos sistemas foi a perspectiva mais frequentemente utilizada no início das pesquisas sobre desastres, sendo que os eventos extremos eram considerados como “rompimentos dos sistemas e subsistemas sociais, exigindo adaptação por parte das unidades sociais afetadas.” E, de fato, o conceito de sistema foi incorporado à definição clássica de desastres como “um evento, concentrado no tempo e espaço, no qual uma sociedade ou a subdivisão

relativamente auto-suficiente de uma sociedade sofre grave perigo e incorre em prejuízos para seus membros e bens materiais, em que a estrutura social é interrompida e o cumprimento de todas ou algumas das funções essenciais da sociedade é impedido” (Fritz, 1961 apud Tierney, 2007, p. 505). No entanto, este conceito gera uma problemática controversa, e mesmo assim, a teoria continua altamente influente no campo.

A pesquisa sociológica também foi influenciada pela perspectiva de análise de riscos naturais, originalmente desenvolvida pelo geógrafo Gilberto White. Como Quarentelli, White obteve seu doutorado pela Universidade de Chicago, antes da sua transferência para a universidade do Colorado, em 1969, onde iniciou a Fundação Nacional de Ciência (NSF) financiada pela pesquisa de avaliação de riscos naturais e fundou o Centro de Estudos de Perigos Naturais da Universidade do Colorado em 1976. Seguindo o modelo conceitual criado por White, o Centro de investigação centrou-se nos ajustes humanos e sociais frente aos perigos naturais. Assim, o foco da investigação foi muito além das respostas imediatas e centrou-se, também, na prevenção e mitigação do risco. Estes estudos, que inicialmente centraram-se em as estratégias de ajustamento ao problema das enchentes, foram estendidos a outros tipos de fenômenos naturais (GOLD, 1980; BAILY, 1996)

Estes centros formaram sociólogos que se tornaram líderes e, em contato direto com outros centros de estudos, conseguiram financiamento para o desenvolvimento de pesquisas nas áreas de engenharia na década de 1970.

Tierney (2007) destaca, em todo este percurso, que o construcionismo social¹¹ tem influenciado a investigação sociológica de

¹¹ Segundo Gergen (1985), os estudos sócio-construcionistas focam-se nos processos cotidianos, ou seja, como as pessoas falam, percebem e experienciam o mundo em que vivem. A postura básica desta perspectiva é ser crítica à naturalização dos fenômenos sociais. As teorias de cunho essencialista, geralmente intrínseco nas mais diversas disciplinas, realizam suas investigações sem questionar seus objetos, concebendo-os como algo pronto. Também pode ser definido como uma perspectiva de observação e análise da realidade a partir de uma visão sócio-histórica, negando qualquer essência nos fenômenos humanos (GERGEN, K. J. 1985).

desastres, através de uma assimilação gradual em diferentes níveis de análise. Fica claro, nas considerações da autora, que a pesquisa na área dos desastres foi moldada por políticas e práticas institucionais. Como, por exemplo, nos EUA, um presidente tem autoridade para declarar se um evento constitui um desastre, no entanto, essas declarações não são paralelamente ligadas à gravidade dos eventos. Pelo contrário, as declarações são influenciadas por fatores como a política em ano eleitoral, onde a capacidade dos estados de estimar danos e influenciar na alta do dólar torna-se a base para pedidos de auxílios federais. Assim, os efeitos negativos dos desastres foram construídos, as necessidades adicionais identificadas e os novos programas de ajuda, muitas vezes seguidos.

Outros aspectos evidenciados pela autora são que os desastres e riscos podem ser intencionalmente reconstruídos para servir a interesses institucionais, pois, a partir da perspectiva de construção de problemas sociais, as reivindicações e os atores institucionais moldam as definições das prioridades dos desastres em ações mitigadoras. (TIERNEY, 2007)

Os desafios para os quadros clássicos vieram de fora da sociologia e dos EUA. Na década de 1980, em um volume intitulado *Interpretation of Calamity* (Hewitt, 1983) o autor enfatiza que a perspectiva de análise dominante era, em si, uma construção social que foi conduzida mais por meio de definição de prioridades dos funcionários e instituições do governo, cientistas naturais e tecnocratas do que pela teoria. O autor argumenta ainda que estas perspectivas até então difundidas, separam as catástrofes do contexto onde ocorrem e operam, principalmente para fortalecer as instituições sociais. Na mesma linha o livro “*At Risk: natural hazards, people’s vulnerability and disasters*” de Blaikie *et al* (1994) argumenta, que os desastres originam-se nas condições sociais e processos que podem emergir distantes dos próprios eventos, como o desmatamento, degradação ambiental, fatores que incentivam a urbanização de áreas de risco, pobreza, baixa capacidade de recuperação ou as falhas nos sistemas de proteção social. Assim, os desastres passam a ser vistos como externalidades negativas que ocorrem em consequência de certas tendências político-econômicas determinantes e que devem ser explicados por estas forças (TIERNEY, 2007).

Adotando esta perspectiva, a pesquisa sociológica passaria a se concentrar não só em eventos calamitosos e seus efeitos, mas também, na compreensão das decisões e ações dos governos, das elites e suas vinculações partidárias, indústrias globais e instituições financeiras que contribuem inevitavelmente para a eclosão de desastres. (TIERNEY, 2007)

Outro aspecto que diverge dos precursores da pesquisa sociológica em desastres diz respeito a questão donexo consenso - conflito. As pesquisas pioneiras abordam os aspectos positivos dos desastres, em relação ao comportamento coletivo, fato este contestado por autores mais contemporâneos. Pesquisas realizadas por historiadores, cientistas políticos e um crescente número de sociólogos atestam o fato de que as divisões sociais e os padrões de desigualdade persistem ao lado do altruísmo e do heroísmo quando ocorrem catástrofes. Pesquisas demonstraram que, em situações de desastres, as cidades continuavam divididas por raça, etnia e de classe, utilizando exemplos como os ocorridos em Nova Orleans, San Francisco e Japão. Este último exemplo retrata a situação ocorrida em 1923 em Tóquio, quando um sismo foi seguido por um Pogrom¹² contra os coreanos que vivem no Japão, no qual estima-se que 6 mil pessoas foram assassinadas.

O furacão Katrina é um exemplo do Pogrom, onde africano-americanos, vítimas do furacão, em Novas Orleans, foram caracterizados como bandidos e agitadores, sendo perseguidos por falsas alegações. O conflito ficou evidente durante o Katrina e assim, a perspectiva de “boa notícia” deve ser modificada para reconhecer explicitamente que os desastres criam situações que podem intensificar tanto a solidariedade social quanto os conflitos sociais e que o pressuposto de que os conflitos constituem crises de consenso é em si mesmo, uma construção social. (TIERNEY, 2007)

¹² É um ataque violento maciço a pessoas, com a destruição simultânea do seu ambiente (casas, negócios, centros religiosos). Historicamente, o termo tem sido usado para denominar atos em massa de violência, espontânea ou premeditada, contra judeus protestantes, eslavos e outras minorias étnicas da Europa, porém é aplicável a outros casos, a envolver países e povos do mundo inteiro (disponível em < <http://www.infopedia.pt/pogrom>> acesso em: 25 de jan de 2011)

Desastres geram conflitos porque abrem janelas de oportunidades ao capitalismo, onde os interesses concorrentes coexistem, oferecendo benefícios diretos à determinados setores econômicos, particularmente interessados na recuperação, como, por exemplo, construtores, empresas envolvidas na depuração de entulhos, imobiliárias e bancários, entre outros.

A partir disto, Tierney conclui que os padrões previamente vistos como indicativos de um consenso em desastres desenvolveu-se a partir de uma necessidade por parte do poder, para reforçar a ordem social, proteger capital e manter a confiança pública nas ações. Da mesma forma, a autora salienta que alguns estudiosos como Horlick-Jones 1995 e Hewitt 1998 chamam a atenção para as práticas de policiamento, no sentido foucaultiano, como elemento-chave nas respostas institucionais aos desastres.

A década de 1990 representa o primeiro período em que sociólogos norte-americanos mostraram-se interessados nas discussões relacionadas as questões de Gênero. Vulnerabilidade social, percepção de risco, comportamentos de redução dos riscos, poder de decisão e medidas de auto-proteção foram alguns dos termos discutidos. Da mesma forma, os conceitos de classe e etnia demoraram para serem incorporados às pesquisas de desastres. Isto se deve ao fato de que os desastres foram estudados através da lente de preocupações governamentais sobre comportamento social e posteriormente, sobre as causas e efeitos dos desastres e pouco se evoluiu em termos de concepções teóricas. De acordo com a autora, há uma segmentação, que separa de um lado os resultados empíricos; e por outro, as preocupações teóricas de cunho disciplinar. Trata-se de um campo repleto de diversas teorias que não estão conseguindo se conectar à teoria sociológica geral. (TIERNEY, 2007)

São várias as teorias explicativas de situação de desastres. As teorias neo-marxistas consideram que elas devem ser vistas como ocorrências comuns que refletem as características das sociedades em que ocorrem, caracterizadas pela industrialização, urbanização, globalização, legados do colonialismo, política econômica e mecanismos de controle exercidos sobre o ambiente e sociedade civil (Hewitt, 1998; Oliver-Smith 1994, 1998; Davis 1998, Pelling, 2003 apud Tierney, 2007). Nesta linha situa-se a ecologia política, que vem ganhando espaço nas análises e estudos de desastres.

Outras formulações, partem da teoria do risco, especialmente desenvolvida por sociólogos como Luhmann (1993) e Beck (1992,1995, 1999) a respeito da sociedade contemporânea e do sistema mundial. Esta linha enfatiza o papel das decisões na criação do risco, as dimensões político-econômicas do risco, as variedades e os efeitos dos discursos relacionados ao risco e as formas pelas quais as sociedades modernas produzem o risco. Beck e Giddens contribuem para tanto, demonstrando que os riscos não são exclusivamente fenômenos naturais ou tecnológicos, mas também sociais, não sendo considerados efeitos colaterais do progresso, mas centrais, constitutivos das sociedades modernas. Os grupos são confrontados na sociedade de risco, com os limites e as consequências de suas ações. Com esta discussão, Giddens introduz o importante conceito de “reflexividade”. Ele defende o fato de “que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre estas práticas, alterando, assim, constitutivamente seu caráter” (Giddens, 1991, p.46) Assim, esta discussão demonstra que os riscos que não são apenas físicos mas, também sociais, são gerados ou criados pela própria sociedade e seu desenvolvimento.

Mas, de acordo com Marandola e Hogan (2004), as análises da Sociedade de Risco são ainda ineficientes. Se “há uma riqueza de debates sobre as macro-estruturas sociais, há pouquíssimos estudos desta natureza que mostram a Sociedade de Risco no “rés do chão”. ” Assim, consideram que é necessário buscar abordagens mais conjuntivas, que possibilitem leituras transescalares e multidimensionais (MARANDOLA, HOGAN, 2004, p.20).

A partir de uma síntese do processo de construção da sociologia dos desastres, Gilbert (1998) sugere seu agrupamento em três principais paradigmas: O primeiro, compreende o desastre como um agente externo ameaçador, que causa impactos sobre a comunidade humana; Ele emergiu nos EUA durante a guerra fria e foi somente na década de 1970 que passou a ser confrontado, quando Quarentelli introduziu a concepção de desastre como um consenso social a respeito da vivência de uma crise. O segundo paradigma caracteriza os desastres como expressão social da vulnerabilidade. Surge dessa mudança de ótica em 1970 e, segundo Gilbert (1998) foi concebida por cientistas sociais europeus. Entra aí a discussão da sociedade de risco representada por Beck (1997) e Giddens (1991). Esta concepção entende que os riscos produzidos na modernidade são socialmente fabricados e procedem da

ação humana sobre o meio. Por fim, um terceiro paradigma compreende o desastre como um estado de incertezas geradas pelas próprias instituições. Este emergiu no final da década de 1980 e considera que as incertezas poderiam ser compreendidas e produzidas pelas sociedades complexas, a partir de disfunções resultantes das frágeis articulações das especialidades científicas, criando vácuos de representações e práticas capazes de reduzir os riscos, ocorrendo tanto em regimes autoritários quanto democráticos. No entanto, esta vertente foi criticada por alguns cientistas sociais, por desconsiderar as dimensões interpretativas de outros sujeitos sociais, focando apenas nas próprias instituições. (GILBERT, 1998)

Todas estas formulações têm contribuído para o desenvolvimento de estudos em desastres, mas, conforme as considerações de Tierney, fica evidente que a ligação com a sociologia geral precisa ser reforçada. Ainda não há razão teórica pela qual os desastres devam ser analisados independentemente de outras dimensões do meio ambiente ou que quadros explicativos não devam ser aplicados em ambos os subcampos.

Marandola e Hogan (2004) apontam em seu estudo sobre risco, que para que sejam possíveis leituras transescalares e multidimensionais, talvez seja necessário repensar a forma da racionalidade moderna, buscando alternativas e formas de pensamentos mais abertas e flexíveis. Para tal, consideram que é necessário explorar as fronteiras do saber, conhecendo e dialogando com diferentes perspectivas e abordagens, para que se possa compor um quadro analítico mais rico, que possibilite compreender de forma mais plena e orgânica os riscos que as pessoas enfrentam e seus lugares. (p. 20)

E é a partir destes apontamentos e por considerar que as perspectivas teóricas, muitas vezes, subsidiam apenas leituras macroestruturais não atingindo as escalas locais, que se buscou, neste estudo, encontrar uma vertente alternativa para estas análises. Por isso, considera-se que a perspectiva sistêmica congrega tais preocupações, se conectada ao modelo de ecodesenvolvimento, poderá permitir uma compreensão mais aprofundada das situações de desastres.

Para entender os desastres de forma sistêmica torna-se mister a integração com o núcleo de preocupações sociológicas, como diversidade social, desigualdade social e mudança social.

Em outras palavras, para entender os desastres, torna-se necessário compreender os riscos, as vulnerabilidades e o contexto social onde ocorrem, analisando as interações e dinâmicas que desestabilizam os sistemas que estiverem em foco.

A partir destas considerações, busca-se, a seguir, delinear a interação da perspectiva sistêmica e da análise de desastres socioambientais, à luz do enfoque do ecodesenvolvimento.

1.3.1 Os desastres entendidos como processos sociais

A teoria geral dos sistemas é uma ferramenta de aproximação e representação da realidade de forma integradora. É, portanto, holística, ou seja, uma ciência transdisciplinar do todo, apoiada em metodologias e técnicas. Portanto, a vantagem de utilizar tal modelo para exposição, análise e explicações teóricas é o seu caráter transdisciplinar.

Os desastres correspondem a falhas no sistema social e não falhas meramente externas e socialmente inimputáveis. Independente da causalidade que lhes for atribuída, os desastres consistem, sobretudo, em processos de ruptura social, refletindo necessariamente o tipo e o grau de preparação do sistema social para lidar com os riscos naturais e tecnológicos e para gerir fenômenos em grande parte por ele próprio criados, na produção de um ambiente cada vez mais socialmente construído. (RIBEIRO, 1995)

Neste sentido, os desastres consubstanciam-se em processos intrínsecos ao sistema social e às dinâmicas de construção social do ambiente, assim, a partir da articulação deste sistema social e do ambiente construído, podem surgir novos riscos de desastres, como também, podem manifestar-se outros preexistentes. De acordo com Giddens, o desenvolvimento tecnológico-industrial e urbano da modernidade proporciona, por um lado, amplas áreas de segurança no mundo atual, por outro, contribui para emergência de uma série de riscos. Assim, para Giddens, o risco seria uma construção cognitiva na prática social (GIDDENS, 1991)

A partir disso, em associação com as causas dos desastres, quaisquer que sejam, encontram-se presentes os processos intrínsecos de causalidade sistêmica ou estrutural, decorrentes do sistema social e de suas relações com o ambiente construído. (RIBEIRO, 1995) Tomando-se como exemplo a problemática das cheias, o autor considera que a sua causa genética prende-se, de fato, aos elevados índices pluviométricos, no entanto, a cheia como desastre social só se verifica quando intervêm, em simultâneo, causas sistêmicas: ocupação indevida de terrenos, desvios arbitrários de cursos de água para irrigação de outros locais, entre outros. Uma precipitação que ocorra em lugares não habitados ou ocupados corretamente, não passará, com certeza, de um evento sem impactos.

Assim, definidos como a possibilidade de um desastre acontecer, os riscos resultam da probabilidade de se desencadear um fenômeno de ruptura e do grau de impacto associado aos efeitos, que, previsivelmente, produza no sistema social. Neste sentido, “o risco caracteriza-se pela ameaça sentida no sistema social face a determinada situação de ruptura física, econômica ou cultural, provocada pela eventual ocorrência de um desastre”. (RIBEIRO, 1995, p. 04)

De acordo com Ribeiro (2005), a partir da concepção de desastres como processos sociais, foi possível identificar as fases que compõem este processo, sendo estas, produção/reprodução, ruptura/emergência e reconstrução/desenvolvimento social.

Por produção/reprodução, caracterizam-se as relações sociais que configuram as dinâmicas de funcionamento implicadas na interação entre o sistema social e o ambiente construído. Este processo, assume uma importância decisiva no entendimento dos desastres como problemática de raiz social. Na mesma ótica de prevenção e proteção social dos desastres, é nesta fase que podem ser decisivos dois níveis de atuação social: 1) incorpora de forma sistêmica as opções e decisões relativas ao desenvolvimento tecnológico industrial, ao planejamento e ordenamento territorial, aos fluxos e movimentos sociodemográficos que se estabelecem dentro das sociedades; é nesta fase que se estruturam algumas opções globais importantes para o futuro das sociedades, podendo, desta forma, contribuir para a mitigação do risco de desastres, como, por outro lado, acentuar as vulnerabilidades do próprio sistema social. 2) as dinâmicas mais operacionais de preparação para a resposta às situações imediatas de emergência. A elaboração destes instrumentos

de prevenção sedimenta modelos e padrões de referência sociocultural, que pelas atitudes, comportamentos e representações socioinstitucionais que protagonizam, podem induzir à realização de ações de planejamento de cunho preventivo, com a preparação para a ocorrência do desastre, como podem primar políticas de omissão, que atravessadas por mecanismos inadequados, comprometem a posterior resposta em situação de crise. (RIBEIRO, 1995)

A segunda fase, caracterizada por ruptura/emergência, constitui-se como momento de manifestação concreta do impacto do desastre e evidencia o confronto entre o grau de preparação do sistema social e os efeitos produzidos pelo desastre. Testam-se, então, obrigatoriamente, os modelos construídos e pré-definidos no planejamento para a gestão de emergência, ou, em algumas circunstâncias, evidencia-se a ausência destes instrumentos de resposta, improvisando medidas de emergência. É nesse período que, conceitos como solidariedade e participação social, voluntariado e organização social, autoritarismo e controle social emergem. Conforme visto anteriormente, muitos estudos apontam para a existência de um “consenso de crise” enquanto outros apontam para o acirramento das desigualdades de classe, gênero e etnia. Nesta fase, novos mecanismos decorrem da ruptura espaço-temporal verificada, que se manifestarão decisivas nas ações realizadas na gestão da emergência. (RIBEIRO, 1995, p. 04)

A terceira e última fase, voltada para a reconstrução/desenvolvimento social, caracteriza-se pela situação do pós-desastre e é nesta fase que se definem as principais linhas de forças estratégicas que irão designar o processo socioeconômico e político de recuperação do sistema social face aos efeitos do desastre. Após estar garantido o funcionamento social, ou seja, concluídos os trabalhos de emergência, estruturam-se e acionam-se a reconstrução, visando a recuperação da ruptura ocorrida. Nesta fase, defrontam-se interesses divergentes e se confrontam representações e domínios dos mais variados âmbitos, reproduzindo interesses e modelos distintos de intervenção social. Aqui, a tendência é atuar no sentido de recuperar as estruturas sociais econômicas e físicas preexistentes ao desastre. (RIBEIRO, 1995) No entanto, se o modelo de sistema social, anteriormente vigente, foi um dos fatores propulsores do desastre, a reconstrução deste modelo não irá alterar as estruturas que contribuíram para a intensificação do risco. Neste sentido, outros modelos de

desenvolvimento deveriam ser acionados, com intuito de transformar as respostas em processos de desenvolvimento social e, portanto, atrelados a uma proposta de melhoria de qualidade de vida das populações afetadas, bem como, a construção de uma nova cultura do risco.

Para Gomez (2005), a sociedade que emerge depois de um desastre é sempre distinta da que existia antes do acontecimento. Os conflitos emergem e as relações de poder entre as instituições e atores sociais envolvidos tornam-se flagrantes. É o triunfo de um ator sobre o outro que vai determinar em qual das virtualidades futuras se materializará a sociedade.

1.3.2 Risco, Vulnerabilidade social e resiliência

A sociedade contemporânea revela-se, cada vez mais, repleta de riscos, ameaças e incertezas que afetam todos os aspectos da vida social. Além dos grandes desastres que assombram populações inteiras, as desigualdades sociais e pobreza consubstanciam-se em meio à riqueza. A segregação espacial das cidades, onde as áreas de degradação ambiental coincidem com áreas de degradação social, muitas vezes, potencializando outros riscos e amplificando seus efeitos e danos. Soma-se a esta situação uma crise de confiança entre governos e populações, há uma ruptura de valores tradicionais dos sistemas políticos, jurídicos e sociais. Em todos estes campos, seja no domínio acadêmico-científico ou na arena governamental, a vulnerabilidade tem sido a condutora das ações, análises e propostas. (MANDAROLA; HOGAN, 2006)

Conceitos-chave merecem destaque nos estudos relacionados a desastres. Aqui, parte-se do pressuposto de que o conceito de risco está intrínseco ao conceito de vulnerabilidade. Isto porque a capacidade das comunidades locais e regionais de absorverem e agirem nos distúrbios sociais, causados pelos desastres, decorre da equação de avaliação de risco. Esta se caracteriza pela competência e habilidade das

sociedades de conviver com a incerteza, melhorar a auto-organização e procedimentos de planejamento, ampliação das medidas de mitigação e reforço dos recursos de emergência. (MENDES, 2009)

Na concepção adotada pela ONU/EIRD (2003), o risco é entendido por ameaça ou vulnerabilidade. Assim, o risco de um desastre é a possibilidade de que o mesmo suceda. A valorização do risco inclui a evolução da vulnerabilidade e da predição do impacto, tomando em consideração as margens que definem um risco aceitável dentro de uma determinada sociedade.

Muito embora, frequentemente, os riscos de desastres estejam ligados às características de cada região, quando se analisa os impactos humanos dos desastres, verifica-se que estes provocam mais impactos em regiões onde existe maior concentração de população. De acordo com Mattedi (2010), nos últimos trinta anos, aproximadamente 88% de pessoas mortas e 96% do total de perdas reportado vivem na Ásia e na África. Isso indica que a maior parte das mortes e das perdas se concentra em países em desenvolvimento, sem considerar as mortes resultantes do aumento da desnutrição, pobreza e deterioração das condições de vida. Para o autor, os dados disponíveis ,atualmente, indicam que determinados grupos sociais são mais vulneráveis que outros. Neste sentido, considera que os desastres não podem ser examinados isoladamente, mas, sim, nos contextos que definem como as populações compreendem e reagem a esses fenômenos. As ações parciais como resposta aos desastres, contribuem para a ocupação das áreas de risco, também descrito pelo autor como ciclo do desastre: desastres-dano-reparação-desastres. Consequentemente, os indivíduos e comunidades marginalizadas são incapazes de gerar mudanças em suas condições de vida. Portanto, “o aumento da população, as desigualdades na distribuição dos recursos, a marginalização de grupos específicos e a crescente interdependência global definem a vulnerabilidade”. Considera, neste sentido, que é a combinação de fatores naturais e sociais que definem o desastre, ou, mais precisamente, se são as características físicas do evento que determinam a probabilidade de ocorrência do fenômeno e são as condições sociais de vulnerabilidade que determinam a severidade do impacto.

Outro aspecto importante apontado pelo autor refere-se ao “princípio de continuidade” que considera a passagem das condições de vulnerabilidade pré-impacto para condições de destruição pós-impacto.

Nesse sentido, o desastre só desencadeia a destruição incubada socialmente e que é construída pela incapacidade cognitiva da população de conceber adequadamente o problema ou de agir política e tecnicamente na confrontação. (MATTEDI, 2010)

Neste ínterim, a redução efetiva do risco de desastres é possível, a partir do enfrentamento sistêmico e estrutural da vulnerabilidade social. A literatura que trata da vulnerabilidade tem apontado para uma dinâmica autônoma e específica pertencente à capacidade de resiliência¹³ e habilidades de reconstrução das comunidades locais. Tomando a resiliência como “a capacidade intrínseca de um sistema, comunidade ou sociedade, predispostos a um choque ou estresse para se adaptar e sobreviver mudando seus atributos não-essenciais e se reconstruindo uma abordagem estrutural e sistêmica, é necessária uma avaliação que vai além e redução da vulnerabilidade”. (Mendes, 2009) Práticas locais e políticas baseadas na articulação de órgãos oficiais de proteção civil são as formas mais efetivas para construção de resiliência comunitárias para desastres naturais.

O conceito de vulnerabilidade encontra-se associado à problemática dos desastres como uma de suas dimensões mais importantes. Resultados do “processo de articulação entre o sistema social e o ambiente construído, os riscos evidenciam os fatores de exposição das sociedades ao desastre, isto é, nas suas vulnerabilidades sociais” (RIBEIRO, 1995, p.06)

Sinônimo de insegurança e de fragilidade frente a um perigo, a vulnerabilidade conceitualiza-se como uma noção de conteúdo explicativo dentro do contexto social onde se insere. Enquadrado numa teoria social dos desastres, este conceito é atravessado por uma dupla referência analítica: por um lado se considera o nível e grau de exposição a determinados perigos, e por outro, reflete sobre a capacidade de absorver e recuperar os danos produzidos por parte do sistema ou grupos sociais. Desta forma, caracteriza-se a vulnerabilidade

¹³ Para Weber (2000) o conceito de resiliência é fundamentalmente baseado na compreensão de que mudanças cíclicas são características essenciais de sistemas sociais e ecológicos. Por suas características, um sistema resiliente possui mecanismos de feedback e de manutenção da heterogeneidade, que permite atuar com diversas opções diante das mudanças ocorridas.

como um processo dinâmico que segue as três fases explicitadas anteriormente. É durante a fase de produção/ reprodução que se desenvolvem condições sociais para o aumento ou diminuição dos parâmetros de vulnerabilidade no sistema social, face aos perigos e aos riscos. Durante a fase de ruptura/emergência, definem-se os atributos da vulnerabilidade relativos às condições do sistema social, absorver o impacto do desastre através da existência ou ausência de meios e recursos e o grau de preparação sócio-técnico e cultural que gera atuação no socorro. No período de reconstrução/desenvolvimento, os fatores de vulnerabilidade interferem na maior ou menor capacidade de recuperação do sistema social, face aos danos provocados. (Ribeiro, 1995) A partir disso, observa-se que a vulnerabilidade é variável e transversal, evidenciada em todo o processo do desastre e relacionada à capacidade intrínseca de cada espaço onde ocorre o evento.

Assim, pode-se perceber que a vulnerabilidade é também, consequência do próprio processo social, refletindo as relações que definem o estágio e forma de desenvolvimento de uma sociedade, podendo existir vulnerabilidades diferenciadas dentro de um próprio sistema, consoante com sua organização, distribuição e composição social (Ribeiro, 1995, p. 07) Neste sentido, a análise das vulnerabilidades sociais consiste numa literatura integrada de componentes sócio estruturais (complementaria aqui com sociodemográficos, levando em conta a composição familiar, níveis de escolaridade e qualificação profissional, dentre outros), sócio urbanísticas (estrutura urbana, equipamentos sociais existentes) e socioculturais (percepção e representação do risco, acessos às informações).

Observa-se que esta definição incorpora uma multidimensionalidade, o que conflui para olhares interdisciplinares. A articulação entre as dimensões envolvidas numa escala espaço-temporal adequada, é o grande desafio. Assim, “relacionar num mesmo contexto a dimensão vivida do risco, as imagens criadas em torno do perigo; a dimensão socioeconômica de ação política de enfrentamento do risco, os contextos geográfico e social de produção da ocorrência do perigo; e a técnico-científica que analisa o processo e amplificação ou atenuação do risco mediante a comunicação é um desafio imensurável” (Marandola; Hogan, 2006). No entanto, há que se considerar que, em cada estudo, determinadas dimensões serão mais imprescindíveis e relevantes que outras, conduzindo em recortes epistemológicos de pesquisa que não

deixam de ser fundamentais para o conhecimento das vulnerabilidades e suas implicações para os desastres socioambientais.

Estes são apenas alguns elementos que precisam ser mensurados para se chegar a um estudo de vulnerabilidade. Não é o intuito deste estudo, deter-se em formulações mais aprofundadas, como os índices elaborados por estudiosos da área (Macías, 1992; Mattedi, 1999), mas, apenas destacar a vulnerabilidade como um elemento-chave para o entendimento dos desastres socioambientais.

Como se salientou anteriormente, a origem sistêmica dos riscos e dos desastres decorre das dinâmicas de articulação entre o sistema social e o ambiente natural e construído. Neste sentido, outra referência imprescindível para o entendimento da problemática é a leitura dos componentes culturais do sistema social e percepção do risco.

De acordo com Ribeiro (1995), relativamente ao processo de produção e desenvolvimento das culturas dos desastres, é possível salientar três componentes essenciais: 1) a semelhança com as vulnerabilidades sociais, a composição do próprio sistema social também contribui para que as culturas assumam contornos diferenciados, tanto na produção como repercussão na sociedade; 2) os diferentes estágios de percepção e das representações sociais¹⁴ face aos

¹⁴ O Conceito de representação social surge com o trabalho de Moscovici intitulado “la psychanalyse, son image el son public” (1961, 1976), com objetivo de ampliar a psicologia social. O autor irá buscar em Durkheim, na obra “as formas elementares da vida religiosa”, o conceito de representações coletivas para dar suporte a sua teoria. Assim Moscovici situou-se no campo intermediário da psicologia e das Ciências sociais (SÁ, 1996). Para fins deste estudo, abordaremos as representações sociais no sentido em que são definidas pelas Ciências Sociais: como categorias de pensamento que expressam a realidade, explicam-na, justificando-a ou questionando-a. Neste sentido, estas percepções são consideradas importantes como temas de estudo, atravessando a história e as mais diferentes correntes de pensamento sobre o social. (Minayo, 1995) A autora analisa o viés através do qual autores como Durkheim e seus seguidores, Weber e a escola fenomenológica representada por Schutz, Marx e os marxistas, trabalham o mundo das ideias e seu significado no conjunto das relações sociais e, por último analisa Bourieu e Bakhtin, que trazem ambos uma contribuição sobre o estatuto da palavra. A partir disto, constata que as representações sociais, enquanto imagens construídas sobre o real são um material importante para a pesquisa no interior das ciências sociais. No entanto, assinala para o fato de que as representações

riscos de desastres; e 3) resultando da articulação dos dois componentes acima apresentados, salienta-se os mecanismos de prática social realizados através das atitudes e comportamentos sociais desenvolvidos.

Neste sentido, Britton (1992) afirma que “a cultura dos desastres define-se como conjunto socialmente produzido de valores, normas, regras e saberes que enquadram as representações, atitudes, comportamentos adotados relativamente às distintas expectativas que decorrem de situações sociais e ambientais específicas” (apud PINHEIRO, 1995)

A cultura dos desastres evidencia diferentes representações, comportamentos e atitudes que influem na forma de atuar e agir perante as situações de desastres. Da mesma forma, contribui para determinados tipos de padrões socioculturais. Assim, a existência de padrões socioculturais, sociopolíticos e socioestruturais distintos, conduz que a nível dos desastres se desenvolvam culturas, comportamentos e atitudes diferenciados, com implicações nos efeitos e consequências que produzem. (Pinheiro, 1995). Trata-se de um processo dialógico, um sistema de representação implica na cultura e esta implica nas atitudes que irão refletir diretamente nos desastres e seus efeitos. Um exemplo já citado é o pogrom, que evidencia, de forma contundente, que padrões culturais podem gerar reações diversas no pós-desastre, aproveitando momentos de crise e catástrofes para externalizar atitudes racistas e preconceituosas.

Pode-se evidenciar que, assim como as vulnerabilidades sociais, a cultura é um tema transversal que atravessa as três fases do processo de desastres: Na fase de produção/ reprodução, influencia diretamente no desenvolvimento de mecanismos de alerta e prevenção, que podem ser orientados tanto para um reforço e alternativa de respostas às situações de desastres, como podem ser de cunho

sociais não conformam a realidade e “seria outra ilusão tomá-las como verdades científicas, reduzindo a realidade à concepção que os homens fazem dela”. (Minayo, 1995, p.110) Reforça ainda que a mediação privilegiada para a compreensão das representações sociais é a linguagem. Portanto, a autora conclui a partir de Bakhtin (1986, p.37) que a “palavra é a arena onde se confrontam interesses contraditórios, veiculando e sofrendo os efeitos das lutas de classes, servindo ao mesmo tempo como instrumento e material”. Ou seja, pela sua veiculação dialética com a realidade, a compreensão da fala exige ao mesmo tempo compreensão das relações sociais que expressa.

tecnocrático e pouco auxiliarem no fornecimento de capacidade de lidar com os desastres. Na fase de ruptura/emergência, as capacidades de gestão do sistema social na emergência, as referências e padrões de cultura da sociedade podem auxiliar na minimização dos efeitos dos desastres, como também a ausência destas referências podem influir na falta de respostas. Na fase de reconstrução/desenvolvimento social, constitui um momento oportuno para avaliação e reflexão dos modelos culturais de referência, podendo tanto ocasionar um aprendizado social e a busca por melhorias nesta percepção, como perpetuar a defasagem anterior que não conduziram a uma resposta rápida. (RIBEIRO, 1995)

Assim, percebe-se que os conceitos de risco, vulnerabilidade social e Resiliência são variáveis e precisam de outros elementos analíticos para se determinar com precisão seus significados. São voláteis no sentido de depender, do desenvolvimento da sociedade, níveis e padrões socioculturais e político-econômicos e dos aspectos demográficos e populacionais.

Para análise das situações de desastres, são conceitos chave que devem ser estudados, mas que precisam ser entendidos como variáveis aplicadas ao contexto em que se inserem, sem grandes pretensões de delinear-los antecipadamente. A partir das considerações fundamentais de Ribeiro (1995), pode-se destacar que risco, vulnerabilidade e cultura de desastres atravessam todo o processo social que envolve o desastre, sendo estes, tanto consequências dos desastres, como geradores e propulsores destes.

Os subsídios que a sociologia pode fornecer à mitigação de desastres passam pela necessidade de focar a vulnerabilidade social precedente ou circunstancial do grupo que integrará o fator ameaça, analisando as relações sociais e políticas que refletem no território (Quarentelli, 2006). Neste sentido, os padrões, as representações e as relações sociais que se estabelecem, condicionam o desenvolvimento de estratégias sociopolíticas, socioculturais e sócio urbanísticas que podem contribuir tanto pra acentuar as vulnerabilidades, quanto minimizar o risco de desastres.

1.4 O ecodesenvolvimento: contribuições para análise de desastres

A pertinência da teoria sistêmica para os estudos relacionados aos desastres parece óbvia, quando se considera a complexidade e multiplicidade de áreas e atores que devem intervir, com finalidade de lidar com esta problemática, tanto na abordagem de suas causas, quanto nas consequências. Por isso, é comum evidenciar no Brasil e outros países, a existência de sistemas nacionais de Defesa Civil ou de Proteção Civil ou de gestão de riscos, etc. Em todos os casos, o uso da perspectiva sistêmica se baseia na necessidade de unir um conjunto de atores sociais e instituições, que articulados de alguma maneira, irão reduzir o impacto dos desastres.

No entanto, sabe-se que, no Brasil, há um equívoco ao considerar que o Sistema Nacional de Defesa Civil, congrega estes diferentes atores. Neste caso, o uso de sistema é apenas uma nomenclatura, que na prática não funciona como deveria. Estes e outros aspectos serão abordados no decorrer deste estudo de caso.

Como a ocorrência de desastres reflete a existência de fatores multidimensionais, analisar aqueles que têm provocado o aumento da frequência e intensidade dos impactos dos desastres nas últimas décadas pressupõe a utilização de um modelo de análise que relacione tanto os fatores naturais quanto os fatores sociais. Por um lado, os desastres “constituem o resultado da sobrecarga da capacidade de suporte assimilativa e regenerativa do ambiente natural; por outro, da incapacidade de prever a sua ocorrência, mas também de agir adequadamente”. A partir disto, considera-se que os desastres não são somente um problema para o desenvolvimento, mas, sobretudo, um produto do próprio processo de desenvolvimento (MATTEDI, 2010)

Corroborando a ideia apresentada por Mattedi, entende-se que os desastres são produtos do próprio processo de desenvolvimento, e nesse sentido, pensar em alternativas viáveis de enfrentamento das vulnerabilidades sociais e minimização do risco de desastres requer um projeto amplo de revisão dos paradigmas de desenvolvimento alicerçados até o presente.

Como ficou expresso nas discussões do Fórum Global das

ONGs no contexto da CNUMAD-92¹⁵, “progressos mais substanciais no sentido de conter as causas estruturais da questão ambiental deverão desenvolver um padrão muito mais drástico de modificação de mentalidades, valores e atitudes, além de um processo científico e politicamente mais coordenado para viabilizar políticas preventivas, integradas e participativas” (Vieira e Viola, 1992). Para isso, o fortalecimento da pesquisa interdisciplinar é necessário para o entendimento do binômio ambiente-desenvolvimento.

A escolha do ecodesenvolvimento como forma de análise e construção de alternativas e cenários diferenciados aos até então propostos, deve-se a uma gama de fatores: 1) por se tratar de uma proposta que vai da mono à transdisciplinaridade¹⁶, congregando diferentes saberes e disciplinas que buscam um desenvolvimento social

¹⁵ Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992)

¹⁶ A perspectiva transdisciplinar nasce da premente exigência de consagrar o diálogo entre diferentes campos de saber sem impor o domínio de uns sobre os outros, acercando-se de uma atitude e de uma postura que orientem a interação e a "reliance" entre os profissionais e seus conhecimentos. Requer a eficácia de uma dialógica, abertura para escutar o que se passa em outras esferas do conhecimento, mesmo mantendo posição divergente, pois é impossível saber-se tudo, dominar todos os ângulos de uma investigação. Instala-se, portanto, na interação entre o sujeito e o objeto, na compreensão de que a realidade é multidimensional e na compreensão da possibilidade de inclusão do terceiro excluído, ou como chamo, no jogo exclusão-inclusão. Nesta perspectiva, Morin nos convoca a pensar sobre o tipo de transdisciplinaridade que precisamos realizar lembrando que "...a ciência se baseou na exclusão do sujeito"; precisa, portanto, rever e retomar esse sujeito, rever e transformar os "...princípios que organizam o conhecimento. (...) ignorou-se que as teorias científicas não são o puro e simples reflexo das realidades objetivas, mas são os co-produtos das estruturas do espírito humano e das condições socioculturais do conhecimento" . Falamos, desta feita, de uma transdisciplinaridade que, articulada à teoria da complexidade, considera os mecanismos de disjunção destes domínios do conhecimento mas pratica a conjunção possível sem operar reduções, procurando nas relações, ações e retroações, aprender a reconhecer os diferentes níveis de realidade. (RODRIGUES, 2000)

mais equitativo, baseado na sustentabilidade ecológica, superando visões reducionistas e disciplinares; 2) consitui um enfoque de planejamento e propõe uma gestão integrada e participativa, reunindo diferentes atores na elaboração e consecução de alternativas aplicadas na realidade local; 3) valoriza o conhecimento empírico e a criatividade (saber popular) existente no interior das comunidades, adaptando o planejamento e a gestão a cada contexto sócio-cultural e ambiental e o aprofundamento de um cultura política democrática; 4) objetiva promover a autonomia das populações envolvidas, estimulando a reflexão e experimentações participativas de crescimento econômico, a partir do potencial de recursos naturais e sociais que cada lugar possui; 5) busca a superação da atual forma predatória de relacionamento com o meio ambiente, instalado pela modernidade, sob comando do reducionismo econômico.

Trata-se de uma mudança paradigmática de sociedade, que deve ser iniciada em contextos locais, para se chegar aos globais. Neste ínterim, entende-se os desastres como processos sociais, atravessados pela vulnerabilidade social e risco, que representam condições determinantes para a absorção/ resposta ao desastre. Ultrapassar o foco “gestão de emergência” é necessário, e busca-se através deste veio da sociologia ambiental, encontrar alternativas viáveis de serem aplicadas nas regiões afetadas.

Para tanto, um dos grandes estudiosos do tema, Paulo Freire Vieira, construiu diretrizes gerais de planejamento, com base nas propostas ecodesenvolvimentistas, que serão apresentadas ao final deste trabalho, com intuito de vislumbrar a construção de novos cenários relacionados não só ao campo dos desastres, como à questão socioambiental como um todo. Analisando o processo sócio-histórico da região do Vale do Itajaí, em especial, a cidade de Blumenau, pode-se perceber que o modelo de desenvolvimento adotado revelou determinadas características: centrou-se na industrialização e crescimento econômico¹⁷, gerou uma relação estreita entre gestão pública e empresariado local, a participação política tornou-se cada vez mais frágil, e predominou um modelo de políticas públicas centradas em ações paliativas. Em relação às ações destinadas a situações de desastres

¹⁷ Sobre o modelo catarinense de desenvolvimento, o debate contemporâneo de seu esgotamento e seu impacto na região de Blumenau ver: Lenzi (2000)

socioambientais, pode-se considerar que estas se centraram nos momentos de crise e pouco avançaram em termos de prevenção.

A partir disto, pode-se constatar que as questões relativas aos desastres na região vão muito além das chuvas ocorridas. Elas constituem problemas complexos, ligados a um modelo de desenvolvimento que intensificou a crise socioambiental. Pensar em um novo modelo de planejamento e gestão que leve em conta as necessidades socioambientais da cidade e que, ao mesmo tempo, tenha um projeto de sociedade, é o grande desafio. Como congregar a perspectiva do Ecodesenvolvimento à realidade local é um caminho a ser trilhado. O que se pretende é desenvolver um estudo de caso em Blumenau à luz destes referenciais e, a partir deste, pensar em novas formas de enfrentamento da problemática em questão.

Assim, a partir da identificação de que os problemas socioambientais decorrem do atual modelo de desenvolvimento, aponta-se a proposta do ecodesenvolvimento, enquanto processo mais equitativo, que se baseia na sustentabilidade ecológica e participação comunitária. Esta vertente propõe ainda a educação ambiental como forma de ampliar o nível de consciência individual e coletiva, objetivando estimular a participação política na busca por melhores condições de vida da população, em especial, as afetadas. Assim, o envolvimento da coletividade na tomada de decisões locais é visto como uma forma de consolidar os pressupostos ecodesenvolvimentistas.

Para que esta construção seja possível, no próximo capítulo busca-se apresentar o cenário do estudo em questão, bem como o modelo de desenvolvimento adotado pela região, para posteriormente analisar o sistema de gestão de riscos local.

CAPÍTULO 2 – PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAIS E URBANA: RISCOS SOCIALMENTE CONSTRUÍDOS

O capítulo anterior apresentou alguns pressupostos do enfoque do ecodesenvolvimento e suas contribuições para a análise dos desastres socioambientais. Neste capítulo, o foco recai sobre a elaboração do cenário do problema estudado. Tendo como pano de fundo a descrição e análise da trajetória de desenvolvimento territorial nacional, procura-se demonstrar que o tratamento periférico dado à política habitacional do país, reflete diretamente no sistema de gestão de riscos local. No contexto do sistema de gestão de riscos, apresentam-se os desastres como demandas contemporâneas para a Política Nacional de Assistência social e a evolução deste campo em constante construção.

Especialmente a partir da década de 1990, as mudanças estruturais ocorridas nas esferas políticas e econômicas, com a implementação da política neoliberal e o processo de reestruturação produtiva, afetaram diretamente o Sistema de Proteção Social Brasileiro. A redução da presença do estado, que se expressou nas privatizações, terceirizações, e o repasse da responsabilidade do estado para a sociedade civil, tornou-se cada vez mais comum a partir desta última década do século XX. Assim, parte da população que não consegue acessar bens e serviços, via mercado, depende de políticas sociais que se encontram cada vez mais mínimas, seletivas e excludentes¹⁸.

Segundo Miotto, “instaurou-se uma cultura prevalecente assistencial no âmbito das políticas e dos serviços destinados a dar sustentabilidade à família enquanto unidade”. A autora cita, com base em Sgritta (1995), que as políticas são fundadas na premissa de que existem dois meios de satisfação para as necessidades dos cidadãos: o mercado e a família. Somente quando estes falharem é que o Estado

¹⁸

Para Faleiros (1999, p.161) a lógica de muitas políticas focalizadas é a da “parcialidade, da fragmentação, da redução do direito. A focalização sem universalização discrimina e corrói a relação com o direito, passando a considerar o benefício como ato pessoal destituído de cidadania.” Sobre esta discussão ver BOSCHETTI (2001); SILVA (2001).

entra em ação, intervindo de forma temporária. (MIOTO, 1997) Observa-se, assim, o aprofundamento das desigualdades sociais que geram e intensificam os fatores de vulnerabilidade social. Fruto, dentre outros fatores, do modelo de desenvolvimento capitalista, a pobreza é multidimensional e afeta grande parte da população brasileira. Nessa perspectiva, Sposati (1988, p. 21) destaca que, “ao invés de natural, a pobreza é gerada pela opção de desenvolvimento econômico social adotado”.

As desigualdades sociais tornam-se visíveis pela segregação espacial dos diferentes grupos sociais que constituem as cidades. De acordo com Samagaia et al (2011), dois aspectos envolvem o ato de segregação em nossas sociedades. Um deles teria o sentido de constituir comunidades, cujas pessoas têm interesses e estilos de vida comuns, e outro que traduz uma forma de excluir as pessoas consideradas indesejáveis, ou por serem diferentes, ou porque sua presença pode interferir no valor da propriedade e, deste modo, no patrimônio das famílias. Para as autoras, embora se considere a primeira forma como “segregação positiva”, na sociedade atual, o que prevalece é o segundo aspecto (SAMAGAIA et al, 2011 apud SABATINI, 2001).

Assim, reforça-se a negação do direito à cidade, expresso nas inúmeras violações às quais populações são expostas:

“A negação do direito à cidade se expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental. Paralelamente, as camadas mais ricas continuam acumulando cada vez mais e podem usufruir um padrão de consumo de luxo exagerado. É no contexto dessa contradição expressa na segregação urbana que explode a violência e cresce o poder do crime organizado na cidade. Os paradigmas hegemônicos do urbanismo e do planejamento urbano têm revelado seus

limites e não estão conseguindo dar respostas aos problemas contemporâneos das grandes cidades”. (MARICATO, 1996, p. 03)

As comunidades marginalizadas são constituídas em terrenos e locais com baixo valor imobiliário, ou ainda, em áreas de preservação ambiental e consideradas irregulares. Dentre esses espaços, encontram-se comumente os morros, encostas e locais impróprios para construção. Por este motivo, muitas vezes, tais comunidades também são desprovidas dos equipamentos sociais urbanos necessários para manutenção da qualidade de vida dos moradores. O acesso à luz, inicialmente constitui-se de modo clandestino, com instalações precárias, realizadas pelos próprios moradores, denominadas popularmente por “gatos” que são posteriormente retificadas pela empresa de energia elétrica dos municípios. Fato este, curioso. Mesmo sendo considerada uma comunidade irregular ou em área de risco, a maioria destas famílias possui rede elétrica e contribui no pagamento dos impostos governamentais. No entanto, estes impostos não se consolidam em melhorias para suas comunidades, que ficam, na maioria das vezes, a mercê destes equipamentos sociais ou com serviços precários.

Nestas áreas, a pavimentação das ruas, calçamentos, saneamento básico, escolas e centros de saúde (quando existentes) são insuficientes para suprir a demanda dos moradores. Dessa forma, todas as dificuldades são vivenciadas, conforme salientam Samagaia et al (2011), como riscos de desmoroamento, de contaminação, de acessos precários às suas moradias, etc. Quando estabelecidos em áreas de tráfico de drogas, ou próximos a elas, geralmente, também são alvos de violência policial. Cabe, aqui, salientar, que atrelado aos problemas supracitados, a estigmatização destas comunidades torna-se visível. Moradores dos chamados “bolsões de pobreza”, especialmente, comunidades onde ocorre intensa movimentação de tráfico de drogas, são estigmatizados por moradores de outras comunidades, passando a ser considerados de modo geral, uma ameaça à população local, o que dificulta, muitas vezes, a inserção destes na cidade e no mercado de trabalho.

Outro aspecto degradante se refere às atitudes de políticos locais, que se utilizam das demandas da população de áreas carentes, para fazerem promessas eleitorais. No entanto, após as eleições, geralmente abandonam suas antigas promessas, tornando-se legitimadores da política dominante local. Reflexo disto são as inúmeras demandas não supridas, que se repetem gestão após gestão dos governos. Ao contrário da resolutividade, o que se evidencia são verdadeiras aglomerações humanas, em espaços que não têm condições de habitabilidade.

Conhecendo a realidade conjuntural e sócio-histórica do país, pode-se afirmar, que parte do aprofundamento desta problemática deve-se a inexistência de uma Política Nacional de Habitação condizente com a realidade do país.

2.1 O tratamento periférico da questão habitacional

A moradia, uma das necessidades humanas mais antigas, não foi considerada objeto de atenção dos governantes brasileiros até a década de 1940. Somente com o processo de industrialização, que impulsionou a eclosão populacional e o inchaço dos centros urbanos, a habitação tornou-se um problema evidente. Em busca de melhores condições de vida, a maioria das famílias, sem alternativas, habitavam áreas periféricas das cidades ou os chamados cortiços, localizados nas áreas centrais.

Oliveira e Pedlowski (2010) afirmam que a intensificação dos fluxos migratórios em direção aos grandes centros urbanos, provocados principalmente pela modernização conservadora que ocorreu nas áreas rurais, e pela carência de mão-de-obra provocada pelo processo de industrialização, fez com que o problema da habitação passasse a fazer parte das preocupações do Estado brasileiro.

Em resposta à problemática, o Governo Federal instituiu, em 1946, a Fundação da Casa Popular (FCP) que tinha nítido interesse populista, privilegiando ações nos estados que, na época, apoiavam o

governo Federal. No entanto, apresentaram uma capacidade reduzida de intervenção e, inúmeras exigências burocráticas que excluíram a população carente do processo de financiamento. Do ponto de vista prático, a atuação da FCP foi bastante reduzida naquilo que ela se propunha fazer: dar acesso à grande parte da população, moradias de baixo custo. Neste sentido, pouco contribuiu para resolver a problemática habitacional existente no Brasil. (Oliveira e Pedlowski, 2010)

O contínuo crescimento da população urbana e o aprofundamento do problema relacionado às moradias, exacerbou-se entre as décadas de 1950 e 1960. O golpe militar de 1964 inaugurou, por um lado, um período de investimentos em grandes projetos nacionais e, por outro lado, promoveu uma perda dos direitos civis. Apenas quatro meses após o golpe militar foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com o intuito declarado de garantir moradias para a população mais pobre, que vivia nos grandes e médios centros urbanos. No entanto, Oliveira e Pedlowski (2010) apontam, que o maior interesse por detrás da criação do BNH era dinamizar o setor de construção civil, antes de dar uma resposta satisfatória aos anseios da classe trabalhadora, no tocante ao acesso à moradia.

Por se tratar de um período de ditadura militar, evidencia-se o caráter centralizador das políticas sociais. Neste sentido, Maricato (1987 apud Oliveira e Padlowski, 2010) argumenta que as ações do BHN foram fundamentadas sobre uma forte centralização política e uma grande segmentação no que tange aos processos de captação de recursos, formas de financiamento, construção e comercialização das moradias. Este cenário mudou de forma considerável, a partir de 1967, quando começou a canalização de recursos, oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da Caderneta de Poupança.

No entanto, após constatação dos índices de inadimplência dos setores populares, o BNH passou a redirecionar seus investimentos para as classes médias e altas, voltando-se novamente para investimentos na construção civil e para interesses do setor empresarial. Com a eclosão da crise da década de 1980, o BNH iniciou um processo de declínio, tendo como principais causas, os altos índices de inadimplência, elevados índices de desemprego e o grande volume de saques na Caderneta de Poupança. O BNH foi extinto em 1986 e após

isso, ficou um vácuo nas políticas habitacionais que foram pulverizadas entre diversas instituições e ministérios. (Oliveira e Pedlowski, 2010)

Entre 1950 e 2000, a população urbana brasileira vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para 125 milhões. No período de funcionamento do BNH (1964-1986), foram financiadas, cerca de 25% das novas moradias construídas no país, porcentagem relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira.(BONDUK, 2008)

A década de 1980, marcada por intensa mobilização social, que culminou na aprovação da Constituição Federal de 1988, onde a habitação, assim como os demais direitos sociais passam a ser garantidos: “ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, 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”. A partir da constituição, o Brasil passa da lógica do favor e clientelismo para a lógica dos direitos legalmente instituídos. No entanto, os avanços obtidos legalmente não foram transportados à realidade da forma como estavam previstos.

No contexto internacional, a década de 1990 marcada pela ascensão do neoliberalismo e da reestruturação produtiva que refletem na reforma do Estado Brasileiro, caracterizando-se como um período de forte recessão, no que se refere às políticas sociais universalistas, previstas na Constituição Federal de 1988.

A economia mundial mudara a partir da crise capitalista dos anos 1970, pondo em evidência o esgotamento dos padrões de acumulação que vinham sendo mantidos desde a década de 1940. (Simionatto e Nogueira, 2001) Frente à crise, estratégias para o seu enfrentamento foram buscadas, e muitos temas passaram a fazer parte dos debates, como reforma estrutural, ajuste fiscal, descentralização. Em consequência a esses debates, em meados dos anos 80, os países capitalistas hegemônicos articulam propostas monitoradas pelo Banco Mundial. Lopes (1994) apresenta o debate sobre o processo de reestruturação produtiva dos países capitalistas avançados. Uma das propostas do Banco Mundial é o neoliberalismo, que propõe um Estado mínimo, onde a sociedade é vista como um mecanismo auto-gerador de solidariedade social e o bem estar é provido pelo crescimento econômico conduzido pelo mercado. A privatização e a

desregulamentação do Estado também são propostas de orientação política, através do consenso de Washington em 1990, onde se propõe a redução do gasto social, transferindo as atividades para a esfera econômica. Nessa ótica, expressam-se as reformas estruturais, alicerçados nas agências multilaterais, com intuito de minimização estatal. O Consenso de Washington (1990), para muitos autores, foi considerado o ponto de partida para um regime, altamente excludente, entrar em vigor, concentrando uma série de exigências aos países em que a economia dependia do co-financiamento destes países hegemônicos. (SANTOS, 2007)

A lógica e a estratégia capitalista "liberal", no processo de globalização, tentam se impor, procurando desestabilizar e enfraquecer o poder financeiro do Estado Nacional, através da erosão de sua autonomia político-territorial, praticada a partir dos processos acelerados de desestatização de empresas públicas; de transformação e da desregulamentação das escalas de regulação territorial das relações de produção e de trabalho; de redefinição dos processos territoriais de concentração e desconcentração dos investimentos econômicos; de incentivo à constituição das cidades globais (SASSEN,1991:63)

No relatório do Banco Mundial (2000), percebe-se que, acima de tudo, a proposta central é a reformulação do Estado, a partir do modelo capitalista já existente. Este discurso do banco levanta críticas contra o Estado atual, colocando em jogo o papel do Estado, determinando o que este deve ou não fazer, e qual é sua função. Segundo este relatório, o Estado deve ser efetivo, utilizando cinco ingredientes para um desenvolvimento que ajude na diminuição da pobreza: Formar uma base jurídica; manter políticas não distorcionalistas; investir em Serviços Sociais básicos e a infraestrutura; proteger grupos vulneráveis e também o meio ambiente. Outro enfoque é dado ao incentivo da iniciativa privada e voluntária, onde a minimização Estatal é posta em evidência, embora seja alvo de críticas do Relatório do Banco Mundial, onde ressalta que o desafio do Estado não consiste em diminuir, mas caminhar em busca de um Estado mais efetivo. (SANTOS, 2007)

O investimento nos setores privados e a minimização estatal consolidaram uma década, em que as ações estatais ficaram restritas às questões sociais consideradas emergenciais, executadas de forma pontual e paliativa.

Após um período de poucas mudanças no que se refere a questão habitacional, a década de 2000 aponta algumas iniciativas. Uma destas foi a criação do Ministério das cidades¹⁹ que, de acordo com fontes oficiais, “objetiva definir uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental”.

Dentro desta perspectiva, o governo federal implantou o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento/2007) onde se propôs a fornecer uma resposta à problemática habitacional existente no Brasil. Com o “objetivo de combater os efeitos da crise mundial de crédito que eclodiu em 2008, o governo federal buscou através de investimentos diretos, seja por subsídios ou pela oferta de crédito, criar no âmbito do PAC uma nova dinâmica para o setor da construção civil”²⁰. O formato escolhido pelo governo federal ficou materializado no Programa “Minha casa, minha vida”, cujo objetivo declarado era diminuir em 14% o déficit habitacional brasileiro.

A partir disto, o governo federal planejou construir 1 milhão de unidades habitacionais. Este programa previa uma ampla faixa de atuação entre os diversos segmentos sociais, que vão desde famílias com

¹⁹ O Ministério das Cidades foi instituído em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano. O Decreto nº 4665, de 3 de abril de 2003, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demosntrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades. Planejamento urbano, políticas fundiárias e imobiliárias, (que incluem zoneamento, regularização da posse ou propriedade, código de obras) requalificação de áreas centrais, prevenção a riscos de desmoronamento de encostas, recuperação de áreas ambientalmente degradadas são atribuições municipais. Cabe ao Governo Federal definir as diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (cf Estatuto da Cidade), mas cabe ao município (ou aos gestores metropolitanos, definidos por lei estadual) o planejamento e a gestão urbanos e metropolitanos. É ,ali,, nas cidades, que os objetivos de participação cidadã e de garantia do direito à cidade para todos, podem ser viabilizados. (disponível em: www.cidades.gov.br)

²⁰ Disponível em: www.cidades.gov.br, acesso em: 20 jun 2011.

renda de até 3 salários mínimos até famílias com renda de até 10 salários mínimos. No plano de governo, as famílias de menor renda teriam prioridade junto ao programa, através da construção de 400 mil moradias subsidiadas diretamente pelo governo federal (Oliveira e Pedlowski, 2010)

Apesar dos propósitos, a ONG Contas Abertas destaca que entre as 4.146 ações de habitação planejadas para todo o país no período 2007-2010 e pós 2010, somente 227, ou seja, 5% do total, foram concluídas até abril de 2011. A maioria, 1.582 (38%), encontrava-se em execução; enquanto 1.489 (36%) estão em fase de ação preparatória (estudo ou licenciamento); 588 (14%) estão em processo de licitação e 260 (6%) ainda não foram contratadas. Estes números estão nos 27 relatórios estaduais do PAC, divulgados pelo comitê gestor do programa, e incluem aplicações diretas com recursos do Orçamento Geral da União, financiamentos de bancos governamentais – incluindo contrapartida de pessoa física –, estados e municípios.²¹

Mesmo com todos os impeditivos e atrasos, o governo lançou em 29 de março de 2011, a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), que incorpora ações nas áreas social e urbana, além de mais recursos para dar continuidade à infraestrutura logística e energética necessária para o crescimento do País. Esta segunda fase do programa agrega e consolida as ações da primeira, sendo que o ritmo do PAC 2, em 2011, está em níveis semelhantes ao de 2010, ano de melhor desempenho do programa. Nos seis primeiros meses desse ano, R\$ 86,4 bilhões foram direcionados a obras por todo o Brasil²².

Mesmo com todos os investimentos realizados, as demandas acumuladas durante o processo de crescimento (des) organizado das cidades, estão longe de serem supridas, tornando estas ações paliativas diante de tamanha complexidade. Um aspecto positivo a ser mencionado é que em 2004, apenas 42% dos municípios brasileiros possuíam órgãos específicos que tratassem de habitação. Em 2008, esse número saltou para 70%, segundo dados da Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

²¹

Disponível em <

<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=236>> acesso em: 22 jun de 2011.

²²

www.cidades.gov.br, acesso em: 20 jun 2011.

Estatística (IBGE)

O crescimento destes órgãos revela que a criação do Ministério das Cidades e o direcionamento da Política Nacional de Habitação de 2004²³ deram novo impulso ao país, no que se refere à questão habitacional. Mas há muito ainda a ser feito, pois a herança de omissões do estado, no que se refere a esta problemática, é longa e cumulativa. A pesquisa Municipal (MUNIC-IBGE 2000) revela a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes, 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil. Até mesmo nos municípios com menos de 20 mil habitantes, esses assentamentos aparecem em mais de 30 % dos casos. Estimativas do Ministério das Cidades indicam que 12 milhões de domicílios, habitadas por famílias de até cinco salários mínimos, encontram-se na clandestinidade. (ROLNIK et al, 2007)

Os assentamentos irregulares multiplicam-se pelo Brasil, e, assim, estão excluídos de marcos regulatórios, dos sistemas financeiros formais, dos mapas e cadastros de prefeituras, do atendimento das concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, por consequência estes espaços representam áreas de risco, desprovidas de infraestrutura, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade. É, portanto, um espaço contraditório, que possui inserção ambígua nas cidades, faz parte desta e ao mesmo tempo, não possuem formas legais de pertencimento. (ROLNIK et. al, 2007)

O modelo predominante de territorialização dos pobres e a forma de inserção ambígua nas cidades é uma das maiores engrenagens da máquina da exclusão territorial, que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento. Além disso,

²³ “A Política Nacional de Habitação, foi elaborada de modo coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação como um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que submete a propriedade à função social e com as diretrizes que orientam o atual governo, baseadas na inclusão social, participação e gestão democrática, apresenta diferentes aspectos, que compostos e articulados entre si, constituem o conjunto de seus principais componentes. Compõem a Política Nacional de Habitação, o Sistema e o Plano Nacional de Habitação, o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional e o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da área habitacional”. (PNH, 2004)

alimenta, de forma permanente, as políticas clientelistas, demarcadas pela troca de favores, limitando o desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente inclusiva.

A inclusão territorial deve ser pauta de discussão das agendas políticas, onde alternativas devem ser apontadas, no sentido de encontrar o lugar do pobre nesta cidade. Assim, no âmbito federal, considera-se que a gestão urbana só obteve avanços a partir do reconhecimento do direito à moradia na Constituição Federal de 1988 e, especialmente, através da criação do Estatuto da Cidade, em 2001, que estabeleceu uma nova ordem jurídico-urbanística e no direito à cidade.

A partir desses parâmetros legais, a nova Política Nacional de Habitação²⁴ foi elaborada durante o ano de 2004 e contou com a contribuição de diversos atores. O principal objetivo da Política Nacional de Habitação é retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para “promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população”. É necessário destacar o protagonismo do Conselho das Cidades, em especial, seu Comitê Técnico de Habitação que discutiu a proposta e a enviou para aprovação do Conselho em 2004. (PNH, 2004)

No entanto, a aplicação do Estatuto da Cidade, bem como da Política Nacional de Habitação, requer a atuação do Ministério das Cidades, no sentido de disponibilizar meios e recursos, assim como mobilizar o país para a necessidade de sua implementação. A parceria com as esferas municipais é essencial para que haja mudanças locais.

Mesmo diante de tais avanços jurídico-institucionais, o risco construído ao longo da história do Brasil reflete diretamente no modo de vida das populações, condicionando as suas capacidades de resposta e por isso, em grande parte, determinando o nível dos impactos sofridos, como consequência dos desastres socioambientais. Isto porque, conforme salientado anteriormente, o grau de vulnerabilidade que antecede o impacto é uma condição essencial de definição das

²⁴

A Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação. (PNH, 2004)

consequências destes, nas comunidades atingidas.

2.2 Gestão de riscos ou de emergência?

Para abordar o tema de desastres no Brasil, deve-se levar em consideração que praticamente 100% de seus municípios possuem famílias vivendo em áreas de risco. Arelado a isto, cabe destacar o fato de que, em 2008, o Brasil ocupava a 13ª colocação entre os países mais afetados por catástrofes naturais, sendo pelo menos dois milhões de pessoas atingidas por tais intempéries. Os fenômenos mais recorrentes encontram-se atrelados, principalmente, aos processos atmosféricos, tais como, as precipitações pluviométricas. Todavia, sendo o Brasil um dos países mais atingidos por esses fenômenos, “por que ainda persiste certa leniência quanto às ações do poder público no que concerne à gestão dos riscos naturais? Ainda persiste um mito de que no Brasil não ocorrem desastres naturais? Aliás, existe gestão de riscos naturais no Brasil?” (ALMEIDA, PASCOALINO, 2009, p.01).

A prática da gestão de riscos é inerente ao surgimento do homem, ou seja, todos os povos desenvolveram formas de conviver com a natureza e seus eventos naturais. No entanto, os impactos destrutivos gerados pela ação antrópica sobre o funcionamento dos sistemas ecossociais refletem a realidade de uma crise socioambiental em escala planetária.

Atualmente, a gestão de riscos recobre uma série de políticas e medidas, incluindo de forma genérica a proteção, a prevenção ou a previsão dos riscos. De acordo com Almeida e Pascoalino (2009) no século XIX, a proteção “ativa”, baseada no princípio da gestão integrada na escala da bacia hidrográfica, presumia uma erradicação de riscos naturais. Já no século XX, onde os bens ameaçados cresceram tanto em volume quanto em valor, e os impactos sociais foram mais evidenciados, houve uma tomada de consciência da ineficácia e insuficiência dessas formas de proteção, possibilitando-se, assim, a incorporação de novas medidas de gestão, tais como: a) prevenção – regulamentação da ocupação do solo, informações das comunidades em risco, retornos de experiência, etc.; b) previsão – sistemas de

monitoramento e alerta; c) mitigação; organização de emergência e gestão de crise; reparações e cobertura de seguros.

No entanto, estes instrumentos devem levar em conta as condições de vulnerabilidade e as capacidades da sociedade afetada que determinam a magnitude do impacto. E neste sentido, a gestão do risco está intimamente relacionada ao desenvolvimento sócio-territorial da região. Assim, cada local deve fazer uma leitura minuciosa de sua realidade para que possa gerir os riscos de desastres.

A gestão local do risco é um processo pelo qual os atores locais visam reduzir o nível de risco e estabelecer condições para que esta redução seja sustentável e plenamente integrada aos processos de desenvolvimento. A responsabilidade pela gestão do risco parte da mesma concepção de desenvolvimento: plano territorial e regras para o uso do solo, formulação e inclusão de estratégias de prevenção e mitigação em todas as ações de planejamento urbano, entre outros aspectos. Para isso, torna-se necessário elaborar um plano de funcionamento de Sistema de Gestão do Risco, incluindo o papel de cada ator (governo, instituições, famílias, gestores, ONG's, universidade, entre outros²⁵)

No que tange a gestão de riscos no Brasil, apenas nos últimos cinco anos se tem percebido maiores preocupações com o tripé: Proteção, Previsão e Prevenção. O que se fez em relação aos desastres naturais no Brasil se concentrou na denominada gestão de urgência/gestão de crise, ou seja, ações engendradas após a ocorrência dos impactos. Também, pouco se tem feito no sentido de criar uma cultura de risco pautada no conhecimento, na consciência e na memória do risco. (ALMEIDA, PASCOALINO, 2009)

Embora haja inúmeros esforços para difundir uma cultura de risco no Brasil, e que a criação da Política Nacional de Defesa Civil²⁶ seja considerada um avanço, constata-se que não há uma gestão de riscos e, sim, uma Gestão de crise, evidenciada pelos desastres

²⁵ Este plano será apresentado no último capítulo desta tese, para que possa subsidiar ações em nível local e contribuir com ações que visem a minimização do risco.

²⁶ A estruturação da Política Nacional de Defesa Civil será apresentada posteriormente.

socioambientais ocorridos, que denotam o colapso deste modelo de Gestão.

Acrescente-se aos fatores anteriores a intrínseca relação entre pobreza e vulnerabilidade. A partir de estudos do IBGE, pode-se constatar que o risco ambiental obedece aos padrões de desigualdade e segregação social que marcam a estruturação das cidades. Assim, constata-se que as populações empobrecidas encontram-se mais expostas ao risco de desastre ambiental, já que se sobrepõem vulnerabilidades sociais à exposição a riscos ambientais. (BARCELOS, OLIVEIRA, 2010)

Os desastres figuram-se apenas como uma das várias dimensões de uma crise ambiental planetária. Em meio a uma diversidade de pontos de vista sobre como lidar com essa crise, vem se formando “um consenso interdependente e globalizado dos múltiplos fatores que estão em jogo: a poluição generalizada, a perda intensiva da diversidade biológica e cultural, as mudanças climáticas, a explosão demográfica, a persistência das assimetrias norte-sul e a agudização dos conflitos interétnicos e dos assustadores índices de exclusão social, miséria e criminalidade” (VIEIRA e RIBEIRO, 2006)

Esta crise, atrelada ao modelo de gestão das cidades brasileiras, onde há uma preponderância de projetos de desenvolvimento econômico, que não levam em conta os aspectos socioambientais, contribuem para aprofundar os riscos de impactos destrutivos, especialmente na população de baixa renda, não possibilitando um desenvolvimento territorial^{27,28} sustentável.

²⁷ Importante ater-se a conceitos como de território para tal análise, o qual segundo Gohn, “vem se impondo no lugar de comunidade porque incorpora a dimensão do espaço/lugar aliada a processos de relações sociais, refere-se ao lugar de memória, da história, da cultura e do poder, da política”. O território, então, se caracteriza como “o suporte de práticas identitárias; ele está na base dos conflitos e também na construção de consensos (2005, p. 59).

²⁸ O território é a unidade espacial de intervenção governamental na qual se pretende construir ou dinamizar uma determinada institucionalidade pública capaz de criar ou de estimular oportunidades para o deslanche de processos econômicos, sociais e políticos julgados coletivamente como adequados ao desenvolvimento sustentável do

2.3 Formação sócio-histórica de Blumenau e trajetória de desenvolvimento

A modernização da sociedade atrelada à apropriação e transformação da natureza trouxe consequências ambientais que vêm sendo sentidas por todo o mundo. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em seu documento “*La Reducción de Riesgos de Desastres – Un Desafío para el Desarrollo, Un informe Mundial*” (2004), cerca de 75% da população mundial vive em zonas que, ao menos uma vez, foram afetadas por um desastre natural, podendo ser classificados em: terremotos, ciclones tropicais, inundações e secas. Estes dados referem-se ao período compreendido entre 1980 a 2000, onde ocorreram mais de 184 mortes diárias e um significativo contingente de desabrigados em várias partes do globo.

Mesmo com o aperfeiçoamento dos meios tecnológicos de confrontação, o problema das enchentes vem-se constituindo num dos fenômenos mais emergenciais que atingem a sociedade moderna. (Mattedi, 1999). Em relação às inundações ou enchentes, o PNUD aponta que 106 milhões de pessoas no mundo estão expostas, desde situações com consequências catastróficas até aquelas cuja vulnerabilidade pode ser considerada menor, onde, não necessariamente, há o risco da perda de vida humana (PNUD, 2004, p.03).

No Brasil, tal como em toda a América Latina, o processo de crescente vulnerabilidade em relação à ameaça das chuvas é uma constatação. A Secretaria Nacional de Defesa Civil (SENDEC) informa

território (DELGADO et al 2007, p. 22). Dessa forma, “o território é condição de processos de desenvolvimento” (SAQUET, 2007, p. 113), na medida em que “reconhecer uma dimensão territorial do desenvolvimento significa, em outros termos, identificar o território como sujeito do desenvolvimento” (CUNHA, 2008, p. 56). (apud, Lima, 2010)

que, durante o período de 2003 a 2006, 5.777 municípios brasileiros tiveram o reconhecimento do Ministério da Integração Nacional de situação de emergência ou de estado de calamidade pública, sendo 4.256 desses reconhecimentos devido à estiagem e seca e 1.517 devido às chuvas. Estas últimas afetaram, em 2003, 7.476.596 pessoas; enquanto, em 2006, afetaram 12.548.701 pessoas, num crescimento de aproximadamente 80%. O número de desalojados em 2003 foi de 92.345 e, em 2006, de 70.655 pessoas. (VALÊNCIO, et al, 2008)

De acordo com Mattedi (1999), seria um equívoco analítico supor que a formação de situações de emergência manifesta-se nas diversas regiões da mesma maneira e que todos os segmentos sociais são atingidos da mesma forma. Pois, mais de 95% das vítimas e 75% das perdas econômicas provocadas por situações de emergência encontram-se em países menos desenvolvidos. Ainda, segundo o autor, com base nos estudos realizados por Theis (1987), a explicação para maior vulnerabilidade destes países está relacionada ao desenvolvimento e à distribuição desigual da seguridade. E por que existe esta diferença? Segundo Mattedi, são quatro fatores principais que podem explicar esta questão: 1) o padrão de manejo dos recursos naturais; 2) a distribuição espacial da população; 3) as práticas do uso do solo e 4) déficit de medidas de proteção (tecnológica). Estes, entre outros fatores, explicam a maior predisposição dos países aos impactos de situações de emergência, do que pode ser caracterizado como vulnerabilidade social.

Neste sentido, pode-se afirmar que quanto mais vulnerável uma população se encontra, maiores serão as consequências e a devastação no período posterior ao desastre. Essa realidade vem sendo profundamente sentida na região do Vale do Itajaí/SC, onde as suas ocorrências remontam ao século passado e acompanham o desenvolvimento socioeconômico da região. A intensificação do processo de ocupação do solo, assim como a utilização de recursos naturais ocasionou profundas transformações nas bacias hidrográficas²⁹.

²⁹ De acordo com Frank, a bacia hidrográfica do rio Itajaí compreende uma área de 15.000 km², dos quais cerca de 80% se encontram na região da floresta pluvial da costa atlântica, ou Mata Atlântica, montanhosa e fortemente entrecortada por rios e ribeirões. (Frank, 2003, p. 15)

Desde sua colonização, no início do século XIX, Blumenau vem sofrendo uma série de mudanças, a começar pela estratégia do governo brasileiro para estabelecer comunicação entre o litoral e o planalto, incentivando a concentração de grandes contingentes imigratórios. A ideia era estabelecer, nas áreas de florestas das províncias meridionais, colonos que fossem pequenos proprietários que utilizassem mão-de-obra familiar, para não competir na criação de gado (FRANK, 2003).

Historicamente, de acordo Frank (2003), toda a região era habitada por silvícolas das tribos Kaigangs e Xoklengs, que durante anos enfrentaram os brancos contra o progresso da colonização. Em 1850, o filósofo alemão Dr. Hermann Bruno Otto Blumenau obteve do governo Provincial uma área de terras de duas léguas, para nela estabelecer uma colônia agrícola, com imigrantes europeus. Em 02 de setembro daquele ano, chegaram ao local, onde hoje se ergue a cidade de Blumenau, os primeiros colonos, somando 17 pessoas. Esta data foi consagrada como a de fundação da cidade, e a esses imigrantes seguiram-se outras levas que, anualmente, atravessaram o Atlântico em veleiros de companhias particulares, os quais viriam aumentar o número de agricultores e povoados e, como consequência, aumentar o número de lotes cultivados entre os que eram demarcados ao longo do curso do rio.

A princípio, a colônia manteve-se como propriedade particular do fundador. No entanto, este apresentando dificuldades financeiras, conseguiu em 1860, que o Governo Imperial encampasse o empreendimento. O Dr. Blumenau foi conservado na direção da colônia e nela se manteve até quando foi elevada à categoria de município, em 1880. A partir disto, a colônia transformou-se num dos maiores empreendimentos colonizadores da América do Sul, criando um centro agrícola e industrial de significativa importância, representando fontes de produção influentes na vida econômica do país (SILVA, 1977).

A lei nº 860, de 04 de fevereiro de 1880, elevou a colônia à categoria de município. Neste mesmo ano, no mês de outubro ocorreu uma enchente causando prejuízos à população com destruição de pontes e estradas. Com isso, a instalação do município só foi possível em 1883, a 10 de janeiro, quando assumiu o exercício a Câmara Municipal eleita no ano anterior. Em 1886, o município foi elevado a Comarca, e em 1928 sua sede passou à categoria de cidade. Em 1934, começaram os

desmembramentos do território municipal, sendo criado sucessivamente novos municípios. O antigo território do município de Blumenau, que em 1934 compreendia uma área de 10.610Km², está hoje reduzido apenas a 531Km². Desses desmembramentos resultaram nada menos que 31 novos municípios. (SILVA, 1977)

Conforme IPPUB (2006), a cidade possui 301.000 habitantes, destes, 51% são mulheres e 49% homens com expectativa de vida até 72 anos. A densidade demográfica é de 574,4 hab/km². Esta área está dividida em 35 bairros e dois distritos, (Vila Itoupava e Garcia). A maioria das famílias é migrante no município, totalizando 50,37%, contra 49,63% de blumenauenses, sendo assim, os migrantes representam a maioria em Blumenau.

De acordo com Samagaia (2010), a construção de Blumenau como cidade, foi empreendida por um grupo de imigrantes europeus (alemães inicialmente, depois seguidos de italianos e poloneses), que vieram com o propósito de criar um núcleo produtivo no sul do país.

Este processo de industrialização deu-se em toda região, tendo Blumenau como referência. Reconhecido por seu potencial na indústria têxtil, consolidou-se como “referência nacional em produtos têxteis, através de marcas como Hering, Karsten, Cremer, Artex, Sul Fabril”. (SAMAGIA, 2010, p. 23)

O município possui, como base econômica, o trabalho assalariado e a produção industrial, associado à estrutura minifundiária. Com a intensificação do processo de industrialização e, conseqüentemente, com o processo de urbanização, as famílias migraram dos campos para a cidade e passaram a viver do trabalho assalariado. Com o colapso do padrão de acumulação capitalista, na década de 1990, tem-se início a um período socioeconômico caracterizado pela rápida redução da força formal de trabalho, o que torna as condições de trabalho mais flexíveis e incertas na região.

“Nas próprias empresas-mãe, novos modelos de gestão do trabalho, aliado às novas tecnologias, refazem drasticamente a situação do trabalho, resultando na diminuição dos postos de trabalho, em maiores níveis de

exploração e vínculos cada vez mais “flexíveis”. As consequências disso aparecem no empobrecimento de grandes parcelas da população local”. (SAMAGAIA, 2010, p. 24)

A terceirização passa a fazer parte das estratégias das grandes indústrias têxteis, para a manutenção do capital, no entanto, por outro lado, provoca a degradação do nível de vida dos trabalhadores, que passam a constituir, nos fundos de suas casas, mini-facções, configurando-se como trabalhadores, muitas vezes, informais. Estas pequenas facções localizam-se, geralmente, na periferia das cidades, muitas delas no próprio domicílio dos trabalhadores, (restringindo assim a vida destes a este espaço), sobrecarregando-lhes ainda mais a rotina de trabalho. As novas espacialidades definidas, com relação às novas dinâmicas de organização do trabalho, incidem sobre a vida nas cidades, ou seja, mais exatamente, sobre a vida destes trabalhadores e suas possibilidades na cidade.

Alguns dados refletem esta realidade: entre 1990 e 2001 Blumenau dobrou a geração de riqueza, mas a distância entre ricos e pobres aumentou. Em 1991, os 20% mais pobres da população detinham 4,87% da renda gerada na cidade; em 2000, este índice caiu para 4,25% em 2000, representando uma variação negativa de 0,6 pontos percentuais. Já os 10% mais ricos da população passaram de 38,43% para 40,83% de renda apropriada, tendo uma variação positiva de 2,4 pontos percentuais. Em nível comparativo, pode-se perceber que os ricos cada vez acumulam mais, enquanto a pobreza continua crescendo. (FURB, 2010)

De acordo com dados do IBGE, Blumenau é a cidade catarinense com maior volume de aplicação de dinheiro aprovado e de operações de crédito, tendo alto índice de movimentação financeira. Mas, quando o foco é posto no avanço econômico, pode-se perceber que as desigualdades sociais se acirraram.

A partir dos reflexos das alterações do mundo do trabalho e da necessidade de adaptar-se às novas exigências do mercado, a economia local vai se refazendo sob os imperativos de novos modelos de gestão e uso de novas tecnologias. Samagaia (2010) destaca que Blumenau

continua a crescer e a enfrentar os impactos nefastos do processo de globalização sobre a economia local. Os estratos mais empobrecidos das classes que vivem do trabalho são os mais afetados, no que concerne a possibilidade de melhoria das condições de vida. “O aumento das periferias empobrecidas na cidade nos anos pós 1990, revelam tal situação. A fragilidade do solo, aliada às condições físico-territoriais do sítio onde se localiza a cidade (região de vales) e o perigo de desastres e enchentes, embora apontados como principais causas, só atuam como agravantes deste quadro.” (Samagaia, 2010, p. 24)

O modelo de desenvolvimento adotado pela região, que inicialmente se centrava na agricultura e extração da madeira evoluiu, e o comércio e a industrialização, com especialização na indústria têxtil tornou-se amplo. Com a industrialização e o “progresso” iniciou-se também a construção de pontes e estradas, cortes de morros para abrir ruas, ocupação de margens dos rios, canalização de córregos e ribeirões. (SIEBERT, 2009)

O crescimento ilegal da cidade acompanhou o crescimento demográfico. Na década de 1970, houve um intenso fluxo migratório que não foi acompanhado por uma política habitacional condizente. Já a partir da década de 1990, o processo de reestruturação produtiva das empresas, que adotaram a flexibilização, terceirização e investiram em automação, gerando o desemprego em massa e a precarização das relações trabalhistas acabaram por aprofundar a problemática. “A exclusão socioeconômica gerou, assim, a exclusão socioespacial, caracterizando uma crise socioambiental” (SIEBERT, 2009, p. 48)

Abaixo, apresenta-se um mapa das áreas de concentração de pobreza na cidade, que foi construído, inicialmente, pela Secretaria de Habitação de Regularização Fundiária do município de Blumenau. No entanto, a falta de clareza sobre as informações, levou Samagaia (2010) a realizar um amplo trabalho de campo, com intuito de verificar alguns dados e complementar o levantamento. A partir desta elaboração apresentada originalmente em sua tese de doutoramento, Samagaia (2010) apresenta um mapa atual sobre as áreas de risco da cidade³⁰.

³⁰

Este trabalho foi realizado pela jornalista Magali Moser e pela Assistente Social Rejane Wilwert, com as contribuições desta autora. Os dados foram coletados junto aos ESFs (Estratégias de Saúde da Família,

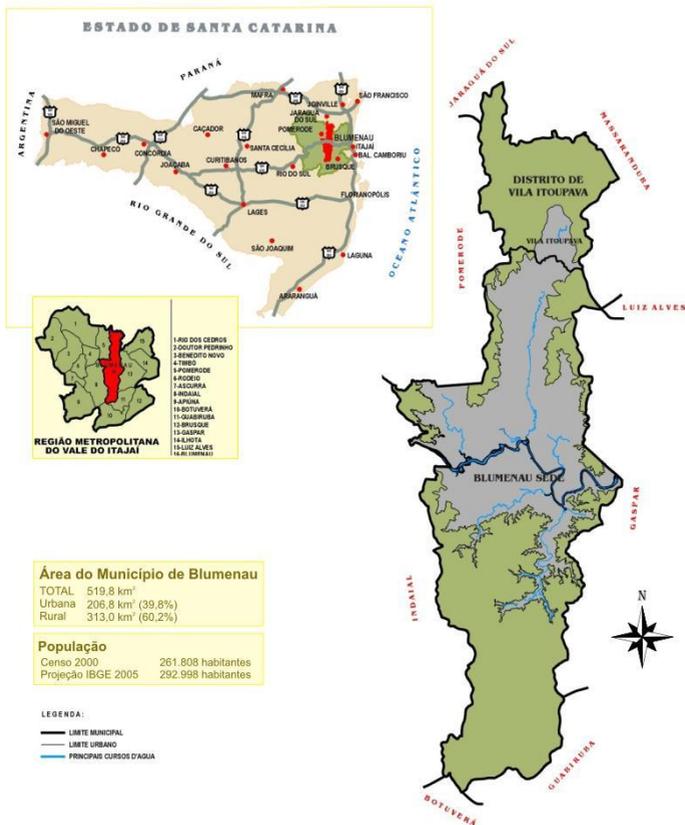
Figura 01 - Mapa Político de Blumenau



Prefeitura Municipal de Blumenau
Secretaria Municipal de Planejamento Urbano

Mapa Político de Blumenau

Março 2005



Fonte: <http://www.blumenau.sc.gov.br>

vinculados à estrutura de atendimento da política de saúde nos bairros) e junto às lideranças comunitárias das devidas localidades. (SAMAGAIA, 2010, p. 118)

Observa-se a partir do mapa, que o número de moradores das áreas varia entre 20 e 1.500 famílias, no entanto, a autora aponta para a dificuldade relativa da falta de dados precisos no que concerne a situação de moradia destas, como, por exemplo, se são irregulares ou encontram-se em áreas de risco. A falta de dados reais dificultou o trabalho de mapeamento real das demandas habitacionais da cidade.

Segundo o estudo realizado por Samagaia (2010), os dados apresentados pela Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária do município levam em conta apenas o registro de pessoas que buscam resolver tais situações, resultando no número de dez mil casas. No entanto, a autora considera um dado com pouca representatividade, já que muitas das famílias, que foram atingidas pelos desastres ao longo dos anos, buscam resolver, por conta própria, a sua situação, não recorrendo aos órgãos públicos locais.

Para a autora, “o mapa busca dar uma dimensão desta territorialização da pobreza no espaço local, embora se tenha claro que as famílias empobrecidas não estão restritas a estas áreas”.(Samagaia, 2010, p. 120) Um exemplo disto foi o desastre socioambiental ocorrido em 2008, que trouxe à tona a situação de centenas de famílias empobrecidas, provenientes dos mais diversos lugares da cidade.

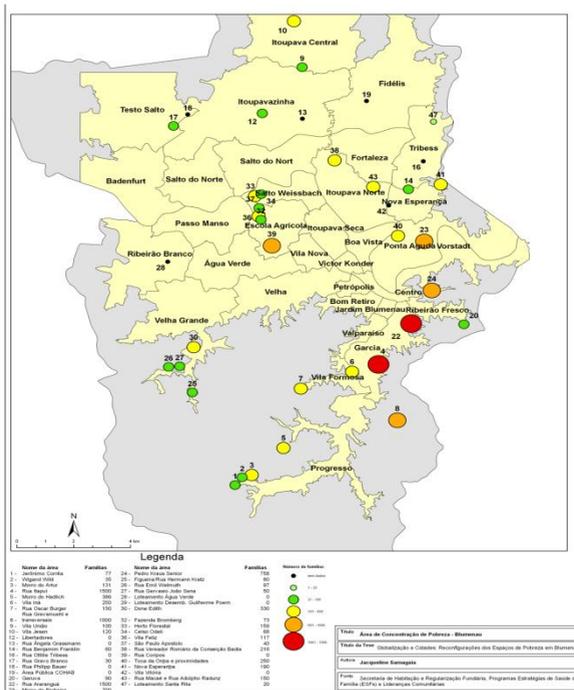
Pode-se evidenciar características comuns nestas ocupações, levando-se em conta que são, em grande parte, determinadas pelo mesmo processo de empobrecimento da cidade, reflexo, dentre outros fatores, do processo de globalização, conforme discute Samagaia (2010)³¹.

No total foram identificadas 47 (quarenta e sete) áreas de concentração de pobreza, distribuídas ao longo de todo o município. Reforçando este estudo, o decreto n. 8.902, de 08 de abril de 2009, que delimita áreas de risco no território do município de Blumenau e estabelece medidas para prevenção de desastres naturais aponta para a

³¹ O objetivo da tese de doutoramento de Samagai foi “analisar as transformações sócio-espaciais ocorridas em cidades brasileiras reconhecidas como pólos de regiões industriais como Blumenau, partindo das reconfigurações da pobreza vivenciada pelos moradores, em função das mudanças ocorridas no mundo do trabalho. O estudo teve como foco os anos 1990 até o período atual”. (SAMAGAIA, 2010, p. 25)

existência de 76 (setenta e seis) ruas e adjacências. (anexo 1). A diferença entre os números supracitados, deve-se ao fato de que o primeiro estudo considerou “áreas de risco” e o estudo da defesa Civil “ruas e adjacências”. Observa-se que, muitas vezes, os dados disponibilizados por uma secretaria municipal diferem dos dados disponibilizados por outra, bem como, diferem dos estudos apresentados pela universidade. Isto revela a falta de interdisciplinaridade e interlocução entre as diversas instituições que participam direta e indiretamente da gestão de riscos local.

Figura 02 – Mapa das áreas de concentração de pobreza de Blumenau



Fonte: Samagaia (2010)

Analisando o processo histórico de Blumenau, pode-se considerar que o Estado priorizou o desenvolvimento econômico, atraindo indústrias, com incentivo fiscal e doações de terrenos. Percebe-se, também, que este modelo de desenvolvimento vem influenciando significativamente a degradação ambiental e o aprofundamento das problemáticas relacionadas às enchentes, afetando diretamente a população. Neste sentido, pode-se concluir que o desenvolvimento econômico não foi acompanhado por um desenvolvimento socioambiental, refletindo na pobreza urbana e na intensificação do desastres socioambientais.

Neste ínterim, Mattedi (2009) destaca que, para compreender a história do Vale do Itajaí, é necessário levar em conta três processos interligados: 1) a colonização estrangeira e a identidade étnica da população; 2) o desenvolvimento socioeconômico baseado na indústria têxtil e a produção do território e 3) a progressiva destruição do meio ambiente e o problema das enchentes. Este processo reflete um paradoxo: um dos maiores Índices de Desenvolvimento Humano – (IDH 850) versus uma comunidade altamente vulnerável aos desastres (68 enchentes registradas em 158 anos).

2.3.1 Sistema de Gestão de Riscos de Blumenau: instituições e práticas políticas

Conforme visto anteriormente, no Brasil não há uma gestão de riscos consolidada e, sim, uma gestão de crise. Em Blumenau, esta realidade não é diferente, seguindo o parâmetro nacional. Embora conviva há 150 com as enchentes, a cidade ainda sofre pelo modelo de gestão de crise adotado e também por se tratar de uma área de risco.

Assim, no que diz respeito às questões geográficas, a cidade já é considerada vulnerável por sua localização. A bacia hidrográfica do Rio Itajaí tem área total de 15.000 km² e corresponde a 16,15% do território catarinense. O relevo da bacia indica grande complexidade

geoecológica, susceptibilidade à dinâmica de processos erosivos e fragilidade ambiental. Nessa bacia vivem, atualmente, cerca de 1.150.000 pessoas, distribuídas em 49 municípios. O maior curso d'água da bacia é o rio Itajaí-açú, formado pela junção dos rios Itajaí do Oeste e Itajaí do Sul, no município de Rio do Sul (AUMOND, et. all, 2009)

De acordo com estudos de Aumond et. al (2009), a forma da bacia e a declividade dos cursos d'água que compõem a rede de drenagem, contribuem significativamente para as inundações. A característica física da bacia é responsável pela formação de grandes planícies de inundações, receptoras de sedimentos ao longo do tempo. Portanto, trata-se de áreas vulneráveis, com elevado risco de inundações, especialmente, a partir de Blumenau. Outra característica física mencionada pelos autores é a formação de vales estreitos com pequenas faixas planas ao longo dos cursos d'água.

Com o processo de ocupação desordenada deste solo, que já é considerado vulnerável pelas próprias características geológicas, a tendência é que haja uma transformação da paisagem e aprofundamento dos riscos. As rochas formadoras dos morros do Vale, mesmo as mais duras e resistentes, modificaram-se sob ação do clima, das águas, dos animais e geraram “ um solo poroso, permeável e frágil”. Assim, o que se evidencia hoje é a formação de um relevo acidentado, com encostas muito inclinadas, extremamente dobradas e geralmente associadas a pequenas e estreitas várzeas em torno de ribeirões e rios, sujeitas a inundações constantes. (AUMOND, et al, 2009, p. 27)

Nas áreas de encostas íngremes, o solo é raso, e a rocha fraturada fica mais próxima da superfície, absorvendo a água das chuvas e facilitando os escorregamentos. Além desses fatores, a cobertura vegetal também foi consideravelmente afetada. A “ocupação do solo e o uso dos recursos florestais foram e são influenciados pelo aumento da população humana e pelos ciclos econômicos – agrícolas, pecuários e industriais – tendo como característica marcante a desconsideração da aptidão do solo, sem respeito às fragilidades e peculiaridades do ecossistema” (AUMOND, et al, 2009, p. 31)

Além dos aspectos apontados, a história de eventos catastróficos e processos de riscos, gerados pelo desenvolvimento da região, e ocupação desordenada intensificaram os problemas. As cheias, enchentes, enxurradas e deslizamentos são recorrentes nos processos

geodinâmicos que expõem a população ao risco. Os riscos climáticos relatados, associados à ação humana têm produzido sérias consequências socioeconômicas e ambientais.

A representação da susceptibilidade ao risco ainda é marcada por contrastes na região. Reflete a segregação espacial, ou seja, a polarização da estrutura urbana, restando às famílias mais vulneráveis as áreas de encostas e morros, considerados “irregulares” ou “ilegais” para habitar. Assim, os riscos e perigos ambientais passam a ser considerados como produtos do sistema, intrincados na trama social e fruto da modernização ecológica, da modernidade tardia e de processos de segregação e desigualdades sociais (MOL; SPAARGAREN, 2000; MARTINEZ-ALIER, 2002)

Mesmo diante de tamanha complexidade, as estruturas de mitigação do risco e da vulnerabilidade têm sido implantadas desde o início da colonização, com insucesso, no que concerne a minimização dos impactos, que ao contrário, tornam-se cada vez mais devastadores.

Mattedi (1999) analisou em sua tese de doutorado os impasses relacionados à gestão dos impactos provocados pelas enchentes no estado de Santa Catarina, mais precisamente na cidade de Blumenau. Para tanto, retomou o processo sócio-histórico das enchentes, a dinâmica política de institucionalização do risco a partir dos atores e ações governamentais, com ênfase especial ao PLADE – Plano Global e Integrado de Defesa Contra Enchentes. Tomando este estudo como ponto de partida para análise do Sistema de gestão de riscos atual, serão apontados alguns de seus principais resultados.

Percorrendo a história do problema das enchentes, o autor busca respostas para o impasse existente entre a intensificação das situações de emergência e as medidas já implementadas. Procura demonstrar, que apesar de inadequadas, muitas medidas continuam sendo realizadas na região. Assim, a partir de estudos dos jornais da região, Mattedi aponta, que no início do século XX houve amplo debate sobre qual seria a melhor estratégia de confrontação do problema desencadeado por uma proposta de gestão do problema das enchentes, formulada por Otto Rohkohl³². Para ele, as enchentes comprometeriam o

³²

De acordo com Mattedi (1999) Otto Rohkohl nasceu na Alemanha e veio para o Brasil em 1907, com intuito de implantar a estrada de ferro

desenvolvimento socioeconômico da região, e neste sentido, propôs a implantação de medidas de retenção junto aos afluentes no Alto Vale do Itajaí, de forma a diminuir a cheia. Preocupado com as descontinuidades de recursos do poder público, sugeriu a implantação da *S.A. Contra Enchentes*, fundamentando sua proposta nos princípios de autoajuda que caracterizaram o início do processo de industrialização da região. (MATTEDI, 1999)

A proposta foi rejeitada por dois conjuntos de considerações: um socioeconômico, pois acabaria inviabilizando grandes expansões de terras e a atividade agrícola, base da economia regional da época; outro, do ponto de vista técnico, onde destacaram os riscos relativos à possibilidade de ruptura do sistema de retenção e a ineficiência de tais medidas, em casos de enchentes sucessivas, com curtos espaços de tempo. Como alternativa, o Governo encaminhou o engenheiro Adolf Odebrecht³³, cujas propostas se opunham às de Rohkhol, indicando medidas de melhoramento fluvial, que objetivavam acelerar o escoamento das cheias. No seu ponto de vista, a solução seria promover “o escoamento rápido através de quatro canais de escoamento, que no total mediriam sete quilômetros e setecentos metros a jusante da cidade de Blumenau”. Desenvolveu uma análise com base em custo-benefício, onde as medidas seriam menos onerosas aos cofres públicos. (MATTEDI, 1999, p. 05)

Posteriormente, tanto as medidas de retenção, quanto as medidas de melhoramento fluvial foram implantadas, o que evidencia que não existia excludência técnica em relação às propostas e sim, no modelo de gestão político-institucional do problema. Enquanto a primeira se fundamentava no modelo de gestão local e era baseada na lógica de organização comunitária, através de ajuda mútua, a segunda

de Santa Catarina. Foi Consul alemão em Blumenau de 1913 a 1938, diretor da empresa de força e luz de 1924 a 1938, e diretor da Caixa agrícola de Blumenau. (apud FRANK, Beate, 1995, p.41)

³³ Adolf Odebrecht, nasceu em Blumenau, formou-se em engenharia civil pela escola politécnica do Rio de Janeiro. Designado por Victor Konder, então ministro da viação do governo de Washington Luiz. (MATTEDI, 1999, apud ODEBRECHT, Adolfo. O problema das enchentes. Dynamis, Blumenau, 1992.)

fundamentava-se na lógica clientelista³⁴ que marcou a intervenção governamental até o final da primeira república. Mattedi destaca, que o segundo modelo foi que prevaleceu como estratégia política de confrontação das enchentes no estado de Santa Catarina. (MATTEDI, 1999)

Ainda segundo o estudo do autor, após as enchentes de 1983 e 1984, comprovou-se a hipótese de O.Rohkohl sobre a relação entre crescimento socioeconômico e intensidade dos impactos e, deparou-se novamente com amplo debate sobre as medidas técnicas e políticas de confrontação.

Para o autor, as ações governamentais incidiam somente sobre a dimensão natural das situações de emergência, porque os atores sociais envolvidos se subordinavam à lógica de expansão do padrão de desenvolvimento econômico da região. No entanto, esse padrão de desenvolvimento, ao sobrecarregar a capacidade assimilativa e regenerativa do ambiente natural, gerou o aprofundamento da problemática. Para uma mudança de condução da gestão, o governo teria que contrariar os interesses dos setores industrial e comercial da região que se beneficiavam com o processo. No entanto, as ações governamentais continuaram centrando as ações agindo somente sobre os aspectos naturais e estimularam a sobrecarga da dimensão social. (MATTEDI, 1999)

Assim, a gestão política esteve sempre sobreposta à gestão ambiental e, nesta perspectiva eram consideradas válidas somente as demandas sociais compatíveis com esforços de manutenção e expansão do padrão de desenvolvimento predominante. Desta forma, os fatores sociais foram sistematicamente excluídos do processo de gestão, gerando a institucionalização do risco, na qual as perdas provocadas por situações de emergência geravam demandas para o setor empresarial. Para Mattedi (1999, p. 94), “a análise da institucionalização do risco indicou que as estratégias de confrontação não foram implantadas em

³⁴ Esta lógica clientelista dava-se pelo modelo de organização da sociedade à época. Não havia um modelo político-administrativo local instaurado e, enquanto colônia na direção de H. Blumenau a gestão de emergências se dava na forma acentuada de centralização administrativa e política, encobrendo contradições internas da comunidade.

função da adequação ao problema, mas visando estimular a lógica de reprodução socioeconômica da região”.

Para fazer frente às situações de desastres, o governo busca implantar o chamado “PLADE- Plano Global e Integrado de Defesa contra Enchentes”, que se constitui como uma estratégia política adotada pela vertente institucional que ao longo de duas décadas sofre várias mudanças. De modo geral, o PLADE (formulado no contexto de recuperação dos impactos provocados pelas situações de emergência ocorridas em 1983 e 1984) aprovado em 1985, fundamentou-se na introdução de um complexo conjunto de projetos e medidas estruturais para contenção das cheias.

No entanto, inicialmente, o projeto não obteve os resultados esperados e, em 1992, incorpora as propostas do *Japan International Cooperation Agency – JICA*, que recomenda a implantação de medidas estruturais e de melhoramento fluvial. Estas medidas previam a contratação de empréstimos da ordem de US\$ 190 milhões, cabendo a mesma quantia como contrapartida do governo do estado. (MATTEDI, 1999)

Na formulação do PLADE, em função da estrutura prevista para sua implementação, cristalizam-se as incompatibilidades entre os propósitos de tratamento integrado da gestão integrada das dimensões social e natural. Apesar de prever a participação de vários segmentos sociais, o programa de ação do PLADE não estabeleceu distribuição de poderes, restringindo-se novamente ao poder executivo.

A tentativa do PLADE³⁵ em abranger as dimensões natural e social do tratamento das situações de emergência, encobrem

35

Dentre os programas criados pelo PLADE, destaca-se o Escritório para o desenvolvimento integrado do Ecossistema da Bacia do Rio Itajaí – Projeto ECOITAJAÍ, com o objetivo de promover o controle das enchentes na bacia do Itajaí. Dentre os objetivos destaca-se o planejamento dos ecossistemas em seus diversos níveis: promover o ajustamento do meio à qualidade de vida, o aproveitamento e a reposição de recursos naturais; patrocinar a articulação das micro-regiões e dos municípios com o Estado e a União. (MATTEDI, 1999) No entanto, este modelo centraliza as ações no Deputado Estadual Roberto Zimmermann, o qual fica encarregado de promover tais ações, restringindo-se a participação popular.

procedimentos incompatíveis com estes propósitos, explicitando contradições.

A inconsistência das ações governamentais no tratamento dos problemas gerados pelas situações de emergência, faz com que as comunidades busquem meios alternativos para a resolução dos problemas. Uma das iniciativas consideradas inovadoras, proposta pela vertente comunitária, diz respeito a implantação do Projeto Crise, ligado à Universidade Regional de Blumenau – FURB. O diferencial situava-se no tratamento do problema a partir de outro enfoque. “Reflete a convicção de que não se deveria mais buscar eliminar a ocorrência do evento (dimensão natural), mas procurar reduzir seus impactos (dimensão social) mediante uma nova postura política frente ao problema” (Mattedi, 1999, p. 231)

Este projeto foi viabilizado, inicialmente, pela Associação para o Desenvolvimento do Vale do Itajaí (ASSOVALE) e, diferentemente do PLADE, o projeto crise enfatiza a criação de medidas não-estruturais. Para sua execução foram criados três programas para assessorar a defesa civil: Programa emergência (cadastro de fontes de auxílio), Programa Arquivo (informações da população), Programa Cruzamento (mapas de cruzamento das ruas para orientar o transporte da cidade). Os principais obstáculos para implantação situaram-se nos impasses do projeto e o poder público. A ausência de contrapartida efetiva do poder público em relação aos convênios impediu o desenvolvimento dos programas do Projeto Crise. Sendo assim, a vertente comunitária passa a buscar autonomia e autossuficiência na gestão do problema. (MATTEDI, 1999)

A partir de algumas discussões, o Projeto Crise transformou-se no IPA³⁶ – Instituto de Pesquisas Ambientais, vinculado à FURB, representando a crescente importância que a questão ambiental assume no meio científico e tecnológico.

Dentre os diversos programas que compunham o IPA, o que mais influenciou a gestão comunitária foi a criação do Projeto Itajaí que se encontra atuante até o presente momento. Esta proposta surge entre

³⁶ Instituto instalado na FURB, desenvolve pesquisas vinculadas aos diversos cursos que compõem a universidade, apóia a vertente comunitária no desenvolvimento de ações junto ao Comitê do Itajaí.

1986 e 1987, como uma proposta de manejo ambiental e desenvolvimento sustentável. “Trata-se de uma proposta de manejo da bacia do Rio Itajaí e exprime, de forma mais acabada, o esforço da sociedade civil organizada de estabelecer mecanismos políticos autônomos para a implantação de ações permanentes de tratamento do problema das enchentes.” (Mattedi, 1999, p 06). Esta proposta de gestão criticava o modelo de desenvolvimento regional vigente e buscava construir um modelo alternativo de gestão do problema, baseado na integração de medidas defensivas, de melhoramento fluvial e de retenção, relacionando-as com os aspectos, socioeconômicos e político ambientais do problema. O modelo de gestão política baseou-se na lógica de ação comunitária, criticando o modelo governamental de desenvolvimento regional vigente - centralizado e verticalizado. (MATTEDI, 1999).

Mattedi evidencia que o diferencial das duas vertentes supracitadas (PLADE/Governamental e o Projeto Itajaí/ comunitário) não se situa nas medidas, mas especialmente, na forma política de gestão do problema. Assim, “enquanto o projeto Itajaí emergiu junto à sociedade civil organizada durante o período de abertura política, o PLADE constituiu-se um caso típico de política pública centralizada.” (Mattedi, 1999, p.06) Reedita-se o dilema, no entanto, com bases sociopolíticas totalmente distintas.

2.3.2 Processo de gestão de riscos na atualidade

- **Vertente Comunitária:** A partir dos esforços da vertente comunitária, foi implantado o Comitê de Gerenciamento da Bacia hidrográfica do Rio Itajaí, conhecido como Comitê Itajaí. Apresenta-se como órgão colegiado, de caráter consultivo e deliberativo de nível regional, vinculado ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos e funciona como um parlamento das águas, criado pelo Decreto Estadual 2109/97. O Comitê é composto por 50 organizações, dos quais 10 são órgãos públicos estaduais e federais, 20 são usuários da água, 10 são órgãos públicos municipais e 10 são entidades da sociedade civil. Cada organização é representada por um membro titular e um suplente.

Este colegiado, renovado a cada quatro anos, (sempre após as eleições municipais), por meio de um processo público de escolha das organizações representantes por segmento, é dirigido por uma diretoria de 12 membros, composta de uma presidência, uma secretaria executiva e uma comissão consultiva, eleitas em assembleia geral, a cada dois anos.

O objetivo do Comitê do Itajaí é promover a articulação de ações de defesa contra secas e inundações e de garantia de fornecimento de água adequada para todos os usos. Esses objetivos serão alcançados mediante o combate e a prevenção da poluição, da erosão do solo e do assoreamento dos cursos de água, bem como, da proteção de ambientes fluviais³⁷.

Com o desastre de 2008, o Comitê do Itajaí participou, no âmbito do GTC (Grupo Técnico Científico, instituído pelo Decreto Estadual nº 2.445/1317, de 13/07/2009), da elaboração do Plano Integrado de Prevenção e Mitigação de Riscos de Desastres naturais – PPRD - na bacia hidrográfica do rio Itajaí e da negociação de um novo acordo de cooperação com a JICA.

O desenvolvimento do PPRD- Itajaí foi uma demanda da sociedade que se viu desprotegida diante do desastre socioambiental ocorrido em novembro de 2008. Em junho, o GTC criou o Comitê Técnico de Avaliação (das propostas existentes para a bacia do Itajaí) e, até setembro de 2009, este Comitê elaborou o PPRD-Itajaí, alinhado com a Política Nacional de Defesa Civil. O plano contém seis programas, subdivididos em 25 linhas de ação e 76 projetos, que sinalizam as prioridades para a prevenção dos riscos de desastres naturais.

Segundo dados disponibilizados pelo comitê Itajaí, o plano estabelece a construção, a integração e a promoção de mecanismos ordenados e sistematizados na prevenção e mitigação dos riscos de desastres naturais, proporcionando resiliência e segurança para a população da região do vale do Itajaí. As suas ações são regidas por princípios inspirados no Plano de Defesa contra Enchentes do rio Reno: “a água é parte do todo; a água deve ser armazenada tanto quanto

³⁷

Dados disponíveis em > www.comiteitajai.org.br < acesso em 24 de nov 2011.

possível; deve-se respeitar a dinâmica natural dos rios; os riscos existem e é preciso aprender e lidar com eles³⁸.

Várias organizações-membro do Comitê do Itajaí contribuíram para sua elaboração: Associação Brasileira de Recursos Hídrico (ABRH), Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), Universidade Regional de Blumenau (FURB), Cooperativa Regional Agropecuária Vale do Itajaí (CRAVIL), Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (AMAVI) e Secretaria do Estado de Desenvolvimento Sustentável, por meio dos seus representantes no Comitê do Itajaí.

Uma vez concluído, o Plano foi aprovado pelo Comitê do Itajaí por meio da Resolução 35. Para acompanhar a sua execução, o Comitê do Itajaí designou a Câmara Técnica de Prevenção de Desastres Naturais.

Em dezembro de 2009, o Comitê Técnico de Avaliação, criado pelo GTC para elaborar o Plano, decidiu transformar-se em Câmara Técnica do GTC, para assim continuar a desenvolver o PPRD-Itajaí, sob a coordenação de Harry Dorow, presidente da CRAVIL, e secretaria executiva do Prof. Fernando Aquino, da Fundação de Apoio a Pesquisa de Santa Catarina (FAPESC).

O Comitê continua atuando de forma paralela ao Governo, conseguindo congregiar esforços junto aos municípios, no que se refere à Defesa Civil. No entanto, persiste o distanciamento das propostas e a não parceria de co-gestão, ocasionando uma lacuna historicamente construída entre a vertente comunitária, universidade e poder público.

- **Vertente Governamental** - Atualmente, como em todo o território Nacional, Blumenau tem a coordenação da gestão de riscos realizada pela Defesa Civil. No Estado de Santa Catarina, esta foi organizada em 1973 e no mesmo ano, em 20 de dezembro, foi implantada em Blumenau a Comissão Municipal de Defesa Civil (Comdec). Foi após a grande enchente de 1983, que persistiu 31 dias, quando o rio subiu 15,34m, que as demandas por serviços especializados foram deflagradas.

³⁸

Disponível em > www.comiteitajai.org.br < acesso em 24 de nov 2011.

Em 1989, criou-se na Prefeitura Municipal de Blumenau um Departamento de Defesa Civil, para fazer frente aos desastres naturais. A elaboração de um plano, implantação de abrigos, sistematização de procedimentos e preparo de lideranças comunitárias foram alguns dos resultados da experiência adquirida com o trágico evento de 1983, que inundou 30% das casas do município e desalojou mais de 50 mil pessoas.

A Defesa Civil de Blumenau é uma secretaria que funciona como órgão de coordenação e mobilização das ações de defesa civil no município. É responsável por:

“Atividades de socorro às populações em risco, assistência aos habitantes afetados e reabilitação dos cenários dos desastres; Restabelecimento dos serviços públicos essenciais, a economia da área, o bem estar da população e o moral social; Avaliação de riscos aos quais o município está sujeito e redução de riscos de desastres; Desenvolvimento institucional de recursos humanos, mobilização, monitorização, alerta, alarme, aparelhamento, apoio logístico, entre outros” (SMDC, 2011)

De acordo com os documentos oficiais do município de Blumenau, a atuação da Defesa Civil compreende ações de prevenção, preparação para emergências e desastres, resposta aos desastres e de reconstrução. Dá-se de forma multissetorial e nos três níveis de governo - federal, estadual e municipal - com ampla participação da comunidade. (SMDC, 2011) A Defesa Civil de Blumenau conta com 10 profissionais, que trabalham 24 horas por dia.

Até o desastre de 2008, todas as discussões, planos contingenciais e treinamentos técnicos haviam sido realizados com intuito de preparar a cidade para as enchentes. No entanto, em 2008, o desastre, ocorrido a partir de uma combinação de cheias, enxurradas e deslizamentos, deixou a todos atônitos. Nem mesmo a Defesa Civil

sabia como conduzir os trabalhos, já que este era o primeiro episódio de tamanha magnitude.

Ainda, em dias atuais, as duas vertentes seguem em andamento na cidade de Blumenau. De um lado o Comitê Itajaí, dá prosseguimento a seus projetos e, de outro, a Prefeitura Municipal realiza ações focadas na Defesa Civil. Prova disto é que após o desastre de 2008, o comitê Itajaí participa da elaboração do PPRD e por outro lado, a Defesa Civil elaborou um Plano de Contingência que se destina a enfrentar os eventos adversos “Inundações Graduais”, “Inundações Bruscas”, “Escorregamentos” e para isso estabelece medidas de coordenação entre órgãos públicos, privados e a comunidade.

O primeiro plano, como mencionado anteriormente, é uma construção coletiva que engloba a sociedade civil organizada, mediante amplo debate. O segundo plano constitui-se como um documento técnico da política pública que organiza as estruturas de atendimento. Novamente se identifica que o diferencial dos dois planos mencionados, não se situa nas medidas, mas, especialmente, na forma política de gestão do problema.

Nos documentos oficiais analisados, especialmente o plano elaborado pela defesa civil, pode-se perceber a ausência de uma visão crítica no que se refere ao modelo de desenvolvimento adotado para a região, focando apenas no uso inadequado do solo e nas formas técnicas de atuação frente ao desastre.

Para encerrar esta retrospectiva, é oportuno sintetizar os principais aspectos apontados por Frank (2011), no que se refere a gestão das enchentes. Em primeiro lugar a autora destaca que a gestão oficial do controle das enchentes sempre foi inercial e aleatória, dependendo da disposição momentânea do governo em exercício. Além disso, enfatiza que a responsabilidade pelo controle de cheias ficou, durante décadas, a cargo de um departamento com uma visão reducionista da questão dos rios e das bacias hidrográficas, neste caso, a Defesa Civil.

Em segundo lugar, a autora observa que o vale do Itajaí, como região ou como sociedade, não foi capaz de enfrentar os problemas relacionados às enchentes, mesmo avançando em diversas tentativas surgidas ao longo deste processo, que por razões de ordens

institucionais, políticas, econômicas ou culturais, não obtinham sucesso e iam se esvaziando. Durante este período, o problema das enchentes foi se intensificando, sem ter atingido, possivelmente, a gravidade necessária para motivar uma mudança de comportamento coletivo em relação ao uso do solo e dos recursos naturais (FRANK, 2011)

2.4 Política de Assistência Social no contexto do Sistema de Gestão de Riscos

Para a política de assistência social, as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por três períodos distintos e importantes no país. O primeiro, considerado como um processo democrático e cidadão, constituiu-se pelo movimento popular, culminando na Constituição Federal de 1988, onde os direitos sociais foram assegurados; o segundo período inicia-se em 1990 e pode ser considerado como um retrocesso dos avanços contidos nesta constituição, com a entrada das diretrizes da política neoliberal e a reformulação do papel do Estado, acarretando, conseqüentemente, na redução das Políticas sociais públicas; o terceiro e último inicia-se em 2000 e segue por esta década, caracterizada por um processo de conquistas e reformulações com a implantação do SUAS-Sistema Único de Assistência Social, trazendo inovações no campo paradigmático e político-institucional.

Durante a década de 1980, a sociedade brasileira foi palco de um processo de revitalização da sociedade civil que emergiu com a luta pela democratização do Estado e da sociedade. Esse período, marcado por um movimento de grandes conquistas democráticas, ganhou a cena pública como a organização de movimentos sociais em diferentes setores, o fortalecimento dos sindicatos, a visibilidade das demandas populares e a luta por direitos sociais (RAICHELIS, 2000).

Em consequência desta forte mobilização, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, preconizando uma série de direitos sociais que foram resultados da pressão desses

novos sujeitos que surgiram no cenário brasileiro, conquistando espaços de participação popular. Na Constituição apresenta-se uma lógica fundada em duas modalidades de proteção social, quais sejam, a assistência e seguros sociais, quando considera que “toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à Seguridade Social” (art. 22, DUDH,ONU, 1948).

A seguridade social significa uma proteção contra situações que podem reduzir ou eliminar as possibilidades de uma pessoa promover seu próprio sustento e/ou de seus dependentes. Também significa o direito à assistência médica pública e gratuita, bem como, assistência social, sempre que necessária (Faleiros, 2001). Assim, os três pilares (Políticas Públicas) que compõem a seguridade social brasileira são: Saúde, Previdência e Assistência Social.³⁹

Pelos avanços democráticos obtidos, esta Constituição denominada de “Constituição Cidadã” reconhece a ampliação dos direitos sociais, trazendo inovações significativas ao instituir espaços de participação popular na formulação, gestão e controle das Políticas Públicas. Uma das principais inovações relacionadas à participação da sociedade civil nas decisões políticas é o controle social exercido pela população que se viabiliza por meio da participação de organizações representativas nos conselhos deliberativos (Bravo, 2001). Criam-se, também, outros espaços de participação popular como as Conferências e os Fóruns.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), n. 8.742, em 7 de dezembro de 1993, vem regulamentar os Art. 203 e 204 da Constituição Federal que dispõe sobre a assistência social. Com a LOAS, a assistência social passa a ser compreendida como política pública e a pressupor um conjunto de ações por parte do Estado, visando a garantia de padrões de proteção social ou a garantia da satisfação das necessidades básicas da população. Constitui-se como direito gratuito e não contributivo e assegura a primazia da responsabilidade estatal em seu financiamento, planejamento e execução.

Os direitos assistenciais caracterizam-se em direitos que

³⁹

Das três políticas que compõem a Seguridade Social brasileira, apenas a previdência é contributiva, ou seja, paga mensalmente pelos seus assegurados.

asseguram uma prestação monetária continuada ou eventual (salário mínimo para idoso, deficiente, auxílio natalidade e auxílio funeral) e, direitos sociais que se materializam em serviços, programas e projetos, que abrem as possibilidades de ampliação das ações assistenciais.

Ao conferir à assistência social o conceito de política pública, a LOAS propicia o surgimento de uma nova forma de discutir a assistência social, ou seja, a forma pública, com transparência e visibilidade. Ao situar a assistência social no campo dos direitos, há uma mudança de compreensão de uma prática assistencialista para uma política social pública.

A aprovação dessa lei representou um marco legal para mudança de concepção e, também, uma inovação nas práticas assistenciais. Assim, ao mesmo tempo em que essa discussão propicia o rompimento de práticas antigas, propicia, também, que segmentos da sociedade civil passem a incorporar espaços de formulação, deliberação e fiscalização da política de assistência social.

Segundo Ferreira, uma das maiores inovações da Constituição Federal de 1988 materializada na LOAS, foram os princípios de descentralização e participação da sociedade na elaboração e controle da política de Assistência Social. Isto implica em dois eixos de sustentação: 1) a redefinição da relação entre o poder público central e os poderes públicos locais; 2) a recomposição da relação entre Estado e Sociedade que envolve o papel das entidades não-governamentais prestadoras de Assistência Social e o papel dos Conselhos, Conferências e Fóruns na gestão democrática da Assistência Social. (FERREIRA, 2000, p. 143)

Assim, as ações passam a ser realizadas de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas às esferas estaduais e municipais (LOAS, 1993). A LOAS traz, também, uma delimitação dos papéis evitando o paralelismo das ações.

No entanto, paralelamente a este processo de conquistas democráticas, observa-se, também, especialmente a partir do início da década de 1990, que agências internacionais, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BIRD, formulam propostas de políticas sociais no bojo das propostas de ajuste estrutural. Na área social, passam a ser priorizadas medidas

compensatórias direcionadas aos segmentos mais pobres da população, já, estruturalmente vulneráveis aos efeitos perversos das políticas de ajuste econômico (SILVA, 2000). Portanto, tem-se um padrão de Proteção Social pautado predominantemente num modelo assistencial, cujo objetivo é estabelecer uma relação de benesses entre o Estado e as classes populares – usuário, que assume condição de assistido e não de usuário, cidadão de direitos. (SANTOS, 2007)

A justificativa de se focalizar em tais segmentos, apoia-se na comprovação de que o gasto social do Estado não chega aos setores pobres. Em consequência, é necessário redirecionar este gasto para concentrá-lo nos setores de maior pobreza, ou seja, investindo em programas emergenciais, paliativos de cunho assistencial que não proporcionam qualquer direito social de cidadania à população miserável. Estes argumentos fazem parte de uma proposta conservadora de enfrentamento da miséria. (SANTOS, 2007)

De acordo com Simionatto (2000, p.150), os objetivos da reestruturação econômica das agências internacionais para o crescimento econômico e o combate à pobreza, materializam-se em programas de estabilização monetária de ajuste estrutural, de reformulação do papel do Estado e de alteração do desenho das políticas sociais, especialmente, nos chamados sistemas de proteção social.

Fica evidente a subordinação da política social à econômica, acarretando ainda novos excluídos, que ficam fora do circuito de bens e serviços sociais. Para Simionatto (2000), a redução do Estado e de sua responsabilidade com a esfera pública traduz-se na trilogia: descentralização, focalização e privatização. Desta forma, descentralizam-se as ações do Estado com o argumento da busca de maior eficiência e a eficácia do gasto, incorpora-se o critério de seleção nos atendimentos e legitima-se a esfera privada como parceira privilegiada.

A política neoliberal atribui um novo sentido às agências internacionais que passam a ganhar espaço, força política e até mesmo poder de decisão dentro dos Estados Nacionais, conseguindo implantar e difundir suas diretrizes. Mediante o discurso de ajuste econômico e de combate à pobreza, percebe-se, como principal consequência, o acirramento das desigualdades sociais.

Simionatto (2000, p.19) salienta que, para o BIRD (1997), o papel do Estado é fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social, porém, não enquanto agente direto, mas, sim, como

elemento catalisador e impulsionador desse processo. Para a autora, fica expresso que a proposta de políticas públicas que as agências internacionais assumem, demonstra o interesse em focalizá-las apenas nos setores sociais fundamentais, eximindo-se da responsabilidade universalista prevista na constituição. Afirmo, ainda, Simionatto: “tal orientação fortalece o papel compensatório das políticas públicas, retirando o seu caráter universal, assumindo uma perspectiva focalista, na medida em que visa atender os segmentos populacionais mais vulneráveis”.

Boschetti (2002, p.03) defende a ideia de uma distinção entre seletividade e focalização. Segundo sua visão, a seletividade “rege-se pela intenção de eleger, selecionar, optar, definir quem deve passar pela joeira ou pelo crivo”. Destaca ainda, que os objetivos da seletividade não são estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas definir regras e critérios para escolher e averiguar, criteriosamente, quem vai ser eleito para ser incluído. Segue afirmando, que “a seletividade esgota-se em si mesma, em seus critérios de ‘menor elegibilidade’ e conforma-se com a redução e a residualidade nos atendimentos”.

A focalização significa, portanto, pôr em foco, fazer voltar a atenção a algo, salientar, destacar, evidenciar. Segundo Boschetti, a focalização, neste sentido, pode ser compatível com universalização. Para exemplificar esta diferenciação, a autora utiliza-se do universo de crianças atendidas em creches, onde, é preciso focalizar as desnutridas, desenvolvendo ações para combater a desnutrição. “Focalizar, nessa direção não é restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido, diferenciar aquelas que necessitam de atenção especial para reduzir desigualdades”. (Boschetti, 2002, p. 05) Enfatiza que a focalização passa a ser negativa, quando associada à seletividade, colocando em evidência ações que restringem a população em nome da priorização.

Ao analisar a natureza e alcance das ações assistenciais implementadas com recurso do governo federal após a LOAS, a autora destaca que elas seguem os princípios da focalização associada à seletividade, o que vem provocando redução ou manutenção de atendimentos e focalização de ações em situações específicas. (BOSCHETTI, 2002)

Boschetti conclui que tais esclarecimentos possuem relevância, não por decorrerem de um preciosismo conceitual, mas pelo fato de que estes conceitos vêm sendo utilizados, com interpretações equivocadas,

para caracterizar as políticas sociais.

A partir do exposto, pode-se destacar que a Política de Assistência social tem acompanhado o processo histórico político do país, remodelando-se de acordo com a conjuntura. Na década de 1980, impulsionada por um processo democrático, consagrou conquistas no campo social e conquistou instrumentos para garantia dos direitos sociais. Na década de 1990 passa por um processo de recrudescimento, com a entrada dos programas de transferência de renda e focalização das famílias mais pobres, passa a ser focalizada e seletiva.

A partir da década de 2000, a política nacional de assistência social começa a entrar em um terceiro período, caracterizado por intensas mudanças e pela sua reformulação. Após análises sobre o processo de trabalho desenvolvido nas instituições, especialmente nas secretarias municipais de assistência social, percebeu-se que estas não acompanhavam o ritmo das demandas geradas pela sociedade, sentindo-se a necessidade de rever paradigmas, conceitos, organização político-institucional, métodos de operacionalização, entre outros. A partir destas necessidades, em 2004 foi implantado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com intuito suprir tais lacunas, superando velhas práticas clientelistas e paternalistas.

2.4.1 Sistema Único de Assistência Social - SUAS

O desenho do Sistema único de Assistência Social (SUAS) só foi possível pela existência de vários agentes, processos e lutas sociais. Dentre estes destacam-se: as lutas pela construção da LOAS de 1988 até 1993; os fóruns de debates nos estados, municípios e entidades na ressignificação da Assistência Social; Estudos e pesquisas nas universidades, trabalhos, dissertações e teses; Fóruns municipais, estaduais e nacionais articulando a sociedade civil; a construção do Sistema Descentralizado e Participativo com as Secretarias de Assistência Social e Conselhos Municipais de Assistência Social (ainda que em diferentes estágios); as experiências das Secretarias Municipais

e algumas estaduais; atores anônimos e militantes da área. (Revista SSO e Sociedade 79/2004)

Foram inúmeros atores envolvidos no debate e na proposta de reorganizar a Assistência Social, incorporando demandas presentes na sociedade brasileira no que tange a responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. (PNAS, 2004)

Criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o SUAS teve sua implantação assegurada pela Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas), que apresenta claramente as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa. (PNAS, 2004)

A proposta do SUAS buscou incorporar e compreender as singularidades e as diversidades do Brasil. Para isto, instaura uma visão social de proteção, que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que as pessoas, indivíduos e famílias estão sujeitos, e as possibilidades de enfrentá-los; busca captar as diferenças regionais, passando de uma leitura macro social para uma leitura micro social; busca entender que a população tem necessidades, mas, também, possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas; identifica forças e não somente as fragilidades que as diversas situações da vida possuem. (PNAS/2004)

Para que estas inovações pudessem ser efetivadas, parte-se de três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas, seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível da vida das pessoas, pois é nele que riscos e vulnerabilidades se constituem.

Para analisar o território brasileiro, a PNAS (2004) inaugura uma outra perspectiva de análise, que inclui os denominados invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência (PNAS, 2004)

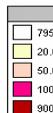
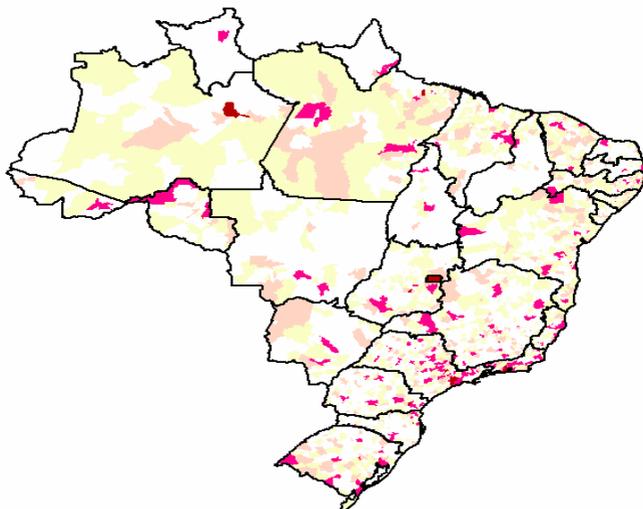
Assim, a perspectiva da Assistência social, como Política Pública de Proteção Social, busca realizar uma análise da realidade

brasileira, para identificar quantos são, quem são e em que circunstâncias vivem as pessoas que demandam os serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social.

O primeiro passo foi conhecer os demandatários da Política, para posteriormente reorganizar os serviços através de uma forma de gestão que atendesse essas particularidades.

Figura 03 – Mapa da População total Brasileira

População total, 2000
Todos os municípios do Brasil



Fonte: Atlas de desenvolvimento humano (PNAS, 2004)

Conforme o mapa acima, os municípios estão divididos em grandes grupos, sendo estes:

- ✓ Municípios pequenos 1 – com até 20.000 habitantes (73%)
- ✓ Municípios pequenos 2 – entre 20.001 a 50.000

habitantes (17%)

✓ Municípios médios – entre 50.001 e 100.000 habitantes (6%)

✓ Municípios grandes – entre 100.0001 a 900.000 habitantes (3,7%)

✓ Metrôpoles – superior a 900.000 habitantes (0,3%)

Assim, toma-se como primeira referência de análise 5.

561 municípios brasileiros (os dados utilizados têm por base o Censo Demográfico de 2000 e a Síntese de Indicadores Sociais 2003, elaborados a partir das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2002, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como o Atlas de Desenvolvimento Humano 2002) para reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica, associadas aos processos de exclusão/inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil, em seus diferentes territórios. (PNAS, 2004)

De acordo com os dados contidos na PNAS (2004), os municípios de porte pequeno 1 (até 20.000 habitantes) apresentam 45% de sua população vivendo em áreas rurais. Estes municípios representam 73% dos municípios brasileiros, ou seja, a grande maioria das cidades brasileiras caracteriza-se como de pequeno porte. Em contraponto, apenas 3% da população das metrôpoles encontram-se em áreas consideradas rurais, ficando 97% dos seus moradores na zona urbana.

Outro dado apresentado é que o crescimento relativo da população brasileira vem diminuindo desde a década de 1970. A taxa de natalidade declinou de 1992 a 2002 de 22,8% para 21%, bem como a taxa de fecundidade total, que declinou de 2,7 para 2,4 filhos por mulher em período fértil (número médio de filhos que uma mulher teria ao final do seu período fértil). (PNAS, 2004)

A queda da fecundidade e natalidade também foi apontada como uma das importantes transformações na composição etária da população brasileira, como estreitamento da base da pirâmide etária, com a redução do contingente de crianças e adolescentes até 14 anos e o alargamento do topo, com o aumento da população idosa.

Em relação às desigualdade sociais, o Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade do mundo. Dados do Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA (2002) apontam que os 50% mais pobres

detinham 14,4% do rendimento e o 1% mais ricos, 13,5% do rendimento.

O que a PNAS chama atenção, é que esse modelo de desigualdade se expressa no cotidiano das cidades, “cujos territórios internos (bairros, distritos, áreas censitárias ou de planejamento) tendem a apresentar condições de vida também desiguais”. Ainda considerando as medidas de pobreza apresentadas (renda per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo) e indigência (renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo) pelo conjunto dos municípios brasileiros, pode-se também observar “as diferenças de concentração da renda entre os municípios, o que supõe a necessidade de conjugar os indicadores de renda a outros relativos às condições de vida de cada localidade”. (PNAS, p. 13)

Ainda em relação à pobreza, destaca-se em termos percentuais, que os municípios pequenos concentram mais população em condição de pobreza e indigência do que os municípios médios, grandes ou metrópoles. No entanto, considerando que essa população se distribui nos mais de 4.000 municípios, termina ocorrendo uma dispersão desta concentração, invertendo o grau de concentração da população em pobreza e indigência, recaindo também sobre os grandes municípios e as metrópoles. (PNAS, p.14)

A família brasileira vem alterando suas configurações e uma das mudanças evidenciadas pelo levantamento é que a mulher vem se tornando cada vez mais a pessoa de referência da família. “Da década passada até 2002 houve um crescimento de 30% da participação da mulher como pessoa de referência da família.” (PNAS, 2004, p.14)

Outros dados foram identificados em relação à situação da criança e do adolescente no Brasil, como escolaridade, trabalho infanto-juvenil, gravidez na adolescência. Também mapeou-se a realidade dos idosos e indígenas.

Todos os dados apresentados subsidiaram a reorganização dos serviços socioassistenciais e a concretização do SUAS, que visa organizar a Assistência Social, considerando onde as pessoas vivem e o tipo de proteção que elas precisam, ou seja, a territorialização, que combina atendimento às necessidades.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais à execução da política de assistência: normatização dos padrões nos serviços,

qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços⁴⁰ e da rede socioassistencial e ainda eixos estruturantes:

- ✓ Matricialidade sociofamiliar;
- ✓ Descentralização político-administrativa e territorialização;
- ✓ Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- ✓ Financiamento;
- ✓ Controle social;
- ✓ O desafio da participação popular;
- ✓ A política de recursos humanos;
- ✓ A informação, o monitoramento e avaliação

Assim, a reorganização da Assistência Social é criar novas formas de gestão e manter aquelas que já vinham sendo implementadas. As principais inovações são: territorialização, política de Recursos humanos e a informação, monitoramento e avaliação, até então não previstos. Estes serão melhor explicitados no decorrer do texto.

⁴⁰

Referências dos serviços socioassistenciais: a) vigilância Social: refere-se à produção, sistematização, de indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre as famílias/indivíduos; b) Proteção Social: Segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia (Proteção Social Básica); Segurança de Convívio ou vivência familiar (Média Complexidade); Segurança de Acolhida (alta complexidade) c) Defesa Social e Institucional: Garantias ao usuário: direito ao atendimento digno; direito ao tempo; direito à informação; direito ao protagonismo; direito à oferta qualificada de serviço; direito à convivência familiar e comunitária.

2.4.2 Assistência Social e as formas de proteção

A Gestão da Política passou a ser organizada em duas esferas de proteção: Proteção Social Básica e Proteção social Especial, sendo esta de média ou alta complexidade.

a) *A Proteção Social Básica*: Tem por objetivo assegurar direitos e propiciar a construção da autonomia das famílias, seus membros e indivíduos. Tem caráter preventivo e processador de inclusão social nas políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária e societária.

Destina-se à população que vive em condição de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de família e indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Estes serviços são executados de forma direta nos CRAS.

O CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

De acordo com a PNAS (2004), são algumas das responsabilidades do CRAS⁴¹: Oferecer serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento das famílias; Oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias; A equipe deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência; Articular a rede de proteção social local;

⁴¹ Cabe a cada município fazer o levantamento socioeconômico detalhado por bairro, para analisar quais áreas necessitam a implantação de um CRAS. Este deve localizar-se em áreas consideradas vulneráveis, com incidência de maior concentração de pobreza e necessidades de equipamentos sociais.

São considerados serviços de proteção social básica de assistência social: Programa de Atenção Integral às Famílias; Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento à pobreza; Centros de Convivência para Idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos (socialização, direito de brincar); Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens de 06 a 24 anos; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil; Centros de informação e de educação para o trabalho voltados para jovens e adultos.

b) *Proteção Social Especial*: Modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias, seus membros e indivíduos em situação de risco⁴² pessoal e social; Nos casos de famílias onde seus membros e indivíduos estão em situação de rua: prioridade aos serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito.

b¹) *Proteção Social Especial de média Complexidade*: São os serviços oferecidos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, mas requerem acompanhamento especializado. Desdobram-se nos seguintes serviços: Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; Plantão Social; Abordagem de Rua; Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; Medidas sócio-educativas em meio aberto (PSC e LA); Centro de Referência Especializado da Assistência Social.

b²) *Proteção Social Especial de alta Complexidade*: São serviços que garantem proteção integral para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário: Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; Casa de passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semi-liberdade, internação provisória e sentenciada)

⁴² Entende-se risco por: ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras.

2.4.3 Informação, monitoramento e avaliação

A partir do SUAS, construiu-se um sistema oficial de informação em Assistência Social que possibilita desenvolver o Monitoramento e a avaliação. O Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede Suas) surgiu para suprir necessidades de comunicação no âmbito do Suas e de acesso a dados sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Foi implantado por iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e serve como instrumento de gestão e divulgação a gestores, técnicos, entidades, sociedade civil e usuários.

A Rede organiza a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados. Desta forma, oferece suporte à operação, financiamento e controle social do Suas e garante transparência à gestão da informação. Esta rede é composta por ferramentas que realizam registro e divulgação de dados sobre recursos repassados; acompanhamento e processamento de informações sobre programas, serviços e benefícios socioassistenciais; gerenciamento de convênios; suporte à gestão orçamentária; entre outras ações relacionadas à gestão da informação do Suas⁴³.

Dentre as ferramentas disponíveis encontram-se o Cadastro Nacional das entidades prestadoras de serviços socioassistenciais; a gestão de convênios (padronização) e o acesso e utilização do CUB/GF.

O CUB/GF – Cadastro único do Governo Federal para Programas Sociais é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. Dessa forma, o Cadastro Único possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família.

O Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único. A partir daí, possibilita

ao poder público formular e implementar políticas específicas que possam contribuir para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas e desenvolver suas potencialidades. Segundo dados do Governo Federal, atualmente, o Cadastro Único⁴⁴ possui 19 milhões de famílias inscritas.

Destas, 12 milhões de famílias recebem o bolsa família, que mesmo sendo considerado um programa focalizado e seletivo, estudos apontam para a contribuição do Programa na redução das desigualdades sociais e da pobreza. O quarto relatório Nacional de Acompanhamento dos objetivos do Milênio aponta queda da pobreza extrema de 12% em 2003 para 4,8% em 2008⁴⁵.

Outra inovação trazida pelo SUAS refere-se à política de Recursos Humanos, expressa na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS (NOB-RH/SUAS), conforme apontada na PNAS/2004. Esta norma surge com intuito de reestruturar e requalificar o setor público no Brasil.

Neste ínterim, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) apresenta as primeiras diretrizes para a política de gestão do trabalho do SUAS. Trata-se de um primeiro esforço nesta área objetivando delinear os principais pontos da gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e

⁴⁴ O Cadastro Único, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/07 e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), deve ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família. Suas informações podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando a análise das suas principais necessidades. Famílias com renda superior a meio salário mínimo também podem ser inscritas, desde que sua inserção esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas sociais implementados pelo poder público nas três esferas do Governo. (disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>) acesso: 15 out de 2011.

⁴⁵ Disponível em < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> acesso: 15 out de 2011.

trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais.(NOB-RH, 2004)

As diretrizes para a gestão do trabalho pressupõem, entre outras dimensões:

- ✓ “Conhecer os profissionais que atuam na Assistência Social, caracterizando suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS; vislumbrar o desafio proposto, para esses profissionais, a partir dos compromissos dos entes federativos com os princípios e diretrizes da universalidade, equidade, descentralização político-administrativa, intersetorialidade e participação da população;
- ✓ propor estímulos e valorização desses trabalhadores;
- ✓ identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso da prestação de serviços permanentes ao cidadão e da prestação de contas de sua qualidade e resultados;
- ✓ uma política de gestão do trabalho que privilegie a qualificação técnico-política desses agentes”. (NOB- RH, SUAS, 2006)

Esta norma é um instrumento de gestão que só poderá obter eficácia se a proposta for aceita e assumida pelos gestores municipais, pois cabe ao município aderir às suas diretrizes.

A precarização do trabalho e de recursos financeiros, físicos e materiais disponibilizados para o setor público fragilizam, dentre outras políticas, a área da política de Assistência Social. Partindo desta realidade, o material intitulado *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS*, produzido pelo Conselho Nacional de

Assistência Social (CNAS) e apresentado na V Conferência Nacional de Assistência Social, a Foto 3 trata exatamente da questão referente à gestão dos trabalhadores na área da assistência social. Segundo dados apontados pela pesquisa, há cerca de 10.000 profissionais envolvidos com a operação da política de Assistência Social, no âmbito estadual, em todo o País. No entanto, as secretarias municipais nem sempre possuem autonomia administrativa, ficando, muitas vezes, vinculadas a outras secretarias como educação, saúde e, em outras situações, ao gabinete do prefeito. (NOB-RH, SUAS, 2006)

Partindo deste diagnóstico e da necessidade de organizar a gestão de pessoas na área da Assistência social é que a NOB-RH foi elaborada e aprovada. Os principais eixos considerados para a gestão do trabalho na área da assistência social são:

“Princípios e Diretrizes Nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; Princípios Éticos para os Trabalhadores da Assistência Social; Equipes de Referência; Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação; Diretrizes Nacionais Para os Planos de Carreira, Cargos e Salários; Diretrizes para Entidades e Organizações de Assistência Social; Diretrizes para o cofinanciamento da Gestão do trabalho; Responsabilidades e Atribuições do Gestor Federal, dos Gestores Estaduais, do Gestor do Distrito Federal dos Gestores Municipais para a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS; Organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS; Controle Social da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS; Regras de Transição”. (NOB-RH, SUAS, 2006, p.11)

Assim, a gestão do trabalho adquire um novo instrumento de defesa da qualidade dos serviços socioassistenciais. Como parte constituinte da NOB-RH/SUAS, formulou-se uma *Política de Capacitação* dos trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros da área, de forma contínua, sistemática, participativa e fundamentada na concepção da educação permanente. Outro aspecto que merece ser apontado é a criação de um Plano de Carreira, Cargos e Salários - PCCS. Trata-se de uma garantia de que o trabalhador poderá vislumbrar uma vida profissional ativa, levando em consideração a qualidade técnica e a produtividade.

Sabe-se que a adesão às inovações apresentadas depende de vontade política do gestor, bem como da ciência, de que o investimento na gestão do trabalho irá influenciar decisivamente na melhoria dos serviços socioassistenciais prestados à população.

“Os princípios e diretrizes contidos na presente NOB/RH-SUAS têm por finalidade primordial estabelecer parâmetros gerais para a gestão do trabalho a ser implementada na área da Assistência Social, englobando todos os trabalhadores do SUAS, órgãos gestores e executores de ações, serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social, inclusive quando se tratar de consórcios públicos e entidades e organizações da assistência social”.(NOB-RH, SUAS, 2006. p. 12)

De acordo com Sposati (2004) para que o SUAS tenha sucesso na concretização de seus objetivos é preciso: que seja desencadeada ampla discussão em todos os níveis de governo e da sociedade sobre o SUAS e sua concepção; realizar um planejamento estratégico para monitorar as mudanças que a implantação do SUAS traz; promover e investir em múltiplas formas de capacitação; enfrentar o conservadorismo prevalecente na sociedade, como também o conservadorismo de alguns gestores; superar formas de acesso seletivo

aos serviços socioassistenciais; levar em consideração as experiências do SUS, que também compõe a seguridade social.

“este é um momento de concretização do SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania, abandonando ideias tutelares e subalternas, que (sub)identificam brasileiros como carentes, necessitados, pobres, mendigos, miseráveis, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento como ser de direito” (SPOSATI, 2004, p. 172)

Nessa perspectiva, o SUAS busca a ruptura com o paradigma conservador, imperativo até os dias atuais, em muitas cidades e estados, passando à construção de um novo paradigma do direito em que zela pelo cidadão. Isto é o que se espera, a longo prazo, a partir de um processo que se iniciou em 2004.

2.5 Política de Assistência Social e os desastres socioambientais

Estas breves considerações trazem à tona uma questão fundamental. Por quê, apesar da convivência com as situações de desastres e dos investimentos já despendidos, o problema continua se intensificando? Em que aspectos este sistema de gestão de riscos está falhando?

E é este desafio que se coloca diante da produção científica. Entender o papel de cada área de especialização neste contexto e quais suas contribuições para a construção deste novo projeto de sociedade torna-se essencial para elucidar as práticas de intervenção direcionadas a essas problemáticas.

A análise de políticas públicas neste campo não pode ser vista de forma particular, mas, sim, como integrante deste processo. É uma discussão imprescindível para repensar as ações que vêm sendo desenvolvidas pelo Estado e a forma como estão sendo gestadas.

Neste estudo buscou-se entender a inter-relação macro (Sistema de Gestão do risco) para a micro (análise de uma política pública), para entender de que forma esta última se situa no sistema e de que forma poderá contribuir com ações que compartilhem desta perspectiva. Em outras palavras, a proposta deste estudo é analisar a Política de Assistência Social⁴⁶, por ser uma política pública que possui papel ímpar nas questões que envolvem desastres socioambientais.

Conforme apontado anteriormente, a Política de Assistência Social passou por uma revisão em 2004, no intuito de superar a lógica paliativa, imediatista, focalizada e residual, que caracteriza o quadro nacional. O novo paradigma da Assistência Social visa a inclusão social de indivíduos e famílias, desenvolvendo ações preventivas às situações de vulnerabilidade, contribuindo com o empoderamento e autonomia da sociedade civil na elaboração e proposição de políticas públicas. Embora haja um grande esforço neste sentido, sabe-se que, na prática, ainda persistem as ações assistencialistas e meramente curativas, que pouco contribuem com o processo desejado.

⁴⁶ Como política integradora da Seguridade Social possui um caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Segundo Di Giovanni (1998:10), entende-se por Proteção Social as formas "institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, são tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades". Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. (PNAS, 2004)

Neste sentido, identificar o papel desempenhado por esta política no sistema de gestão do risco, visando configurar seu espaço e identificar possíveis interfaces de ações que tenham a questão ambiental como foco, e que contribuam para o repensar das práticas historicamente consolidadas no Brasil, torna-se um desafio.

Como uma política de Estado, passa a ser um espaço de atenção às necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos, bem como, configura-se como estratégia de enfrentamento à pobreza, à discriminação, à subalternidade econômica, cultural e política que vive grande parte da população brasileira. Assim, conforme Sposati, “cabe a Assistência Social ações de prevenção e provimento de um conjunto de garantias e seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais, bem como, atendam as necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais, pessoais ou sociais de seus usuários” (SPOSATI, 2004, p. 14)

Essas garantias se efetivam pela construção de uma rede de serviços socioassistenciais, ou seja, um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios que estejam voltados para a proteção social e o atendimento dos cidadãos.

Essa rede é bastante heterogênea, sendo constituída por órgãos governamentais e entidades da sociedade civil, visando atender um vasto conjunto de necessidades sociais. Desta forma, Sposati reforça que a Assistência Social, como campo de efetivação de direitos, é (ou deveria ser) política estratégica, voltada para a construção e provimento de mínimos sociais de inclusão e para a universalização de direitos. Para a implementação dessa mudança “a Assistência não pode ser pensada isoladamente, mas na relação com as outras políticas e em conformidade com seu marco legal que apresenta um novo desenho institucional para esta política, “na qual está prevista a descentralização e a gestão compartilhada com a sociedade civil pelos conselhos, conferências e fóruns em seu planejamento e controle. (SPOSATI, 2004, p. 15)

Desta forma, cabe ressaltar que todas as políticas sociais devem operar na referência e na contra-referência interna e externa. Esse processo não é exclusividade de determinada política social, mas de todas aquelas que possuem uma leitura integradora das necessidades sociais. Sendo assim, a intersetorialidade é ao mesmo tempo, objeto e objetivo das políticas sociais e como tal, é também da assistência social (SPOSATI, 2004)

Levando em conta as questões acima apresentadas, pode-se afirmar que a Política de Assistência Social opera na esfera das necessidades sociais e das situações de risco em que as pessoas possam vivenciar e, neste sentido, é uma das políticas centrais que constituem as ações do Estado no enfrentamento das situações de desastres.

O número de desastres, ocorridos nos últimos anos, passa a exigir que os profissionais da área da assistencial social reflitam e desenvolvam novas estratégias de enfrentamento da problemática.

A partir dessas demandas, foi aprovada a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, texto da resolução n. 109 de 11 de Novembro de 2009 (anexo 2), publicada em diário Oficial da União, dia 25 de Novembro de 2009. Tal resolução aprova a tipificação Nacional de serviços socioassistenciais, organizados conforme os níveis de complexidade, apresentados no item anterior.

I - Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em

República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. (RESOLUÇÃO N. 109, 2009, p.04)

Observa-se que o item III, alínea D, trata especificamente dos serviços de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências. Situado no Serviço de Proteção Especial de alta complexidade, atende indivíduos e famílias que perderam vínculos familiares e comunitários, necessitando de proteção integral.

De acordo com esta resolução, o serviço deve promover o apoio e a proteção à população afetada por situações de emergência e calamidade pública, ofertando alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. Também, deve assegurar a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados.

Quanto aos objetivos, estes visam: “Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança; Manter alojamentos provisórios, quando necessário; Identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida; Articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas; Promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais”. (RESOLUÇÃO N. 109, 2009, p.44)

A referida resolução também prevê as provisões relacionadas ao ambiente físico (alojamento provisório⁴⁷), recursos materiais⁴⁸ (benefícios) e recursos humanos (previstos na NOB-RH)

⁴⁷ Alojamento provisório para repouso e restabelecimento pessoal, com condições de salubridade, instalações sanitárias para banho e higiene pessoal, privacidade individual e/ou familiar; espaço para realização de refeições; espaço para estar e convívio, com acessibilidade em todos seus ambientes, de acordo com as normas da ABNT.

Outra inovação que busca contribuir com o processo de trabalho dos profissionais em situações de crise refere-se ao detalhamento das ações essenciais, como:

“Proteção social proativa; escuta; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; orientação sociofamiliar; referência e contrarreferência; informação, comunicação e defesa de direitos; acesso à documentação pessoal; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais e de defesa de direitos; mobilização de família extensa ou ampliada; mobilização para o exercício da cidadania; atividades de convívio e de organização da vida cotidiana; diagnóstico socioeconômico; provisão de benefícios eventuais”. (RESOLUÇÃO 109, 2009, p. 44)

Estas referências devem ser seguidas, por estarem de acordo com as diretrizes do SUAS, código de Ética profissional, bem como o projeto ético-político dos profissionais de serviço social. Da mesma forma, prevê as aquisições dos usuários dos serviços, ou seja, os direitos que possuem no momento em que estão sendo atendidos por esta política.

“Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais: Ser socorrido em situações de emergência e de calamidade pública; Segurança de Acolhida: Ter acesso a

provisões para necessidades básicas; Ter acesso a espaço provisório de acolhida para cuidados pessoais, repouso e alimentação ou dispor de condições para acessar outras alternativas de acolhimento. Segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social: Ter acesso a serviços e ações intersetoriais para a solução da situação enfrentada, em relação a abrigo, alimentação, saúde e moradia, dentre outras necessidades”.(RESOLUÇÃO N. 109, 2009, p. 44)

Para que as ações sejam desenvolvidas, cabe à Política de Assistência Social articular a rede de serviços socioassistenciais à rede municipal. A resolução prevê que sejam articuladas a Defesa Civil, órgãos e serviços públicos municipais, distrital, estaduais e federal, assim como, Organizações não governamentais -ONGs e redes sociais de apoio.

Os resultados esperados centram-se em “minimização de danos; Proteção social a indivíduos e famílias; Reconstrução das condições de vida familiar e comunitária”. (p.45)

A partir destes apontamentos, a Política de Assistência Social constitui um passo significativo, por identificar que possui papel fundamental em situações de crise. No entanto, cabe salientar, que pouco se avançou no desenvolvimento de reflexões que apontem para a necessidade de uma intervenção pró-ativa e preventiva. A resolução foi um avanço, no entanto, precisa ser ainda revista, pois, acredita-se que esta tipificação deveria prever na proteção social básica, a inclusão da pauta dos desastres, educação ambiental, desenvolvimento da cultura de risco e memória do risco nas comunidades afetadas.

É neste contexto, que se busca dimensionar a importância da Política de Assistência Social no atendimento às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco, sendo estas, as vítimas em potencial dos desastres ambientais, conforme explicitado anteriormente.

Por atuar diretamente com as expressões da questão social, esta política desenvolve ações imprescindíveis relacionadas aos desastres socioambientais, conforme se exemplifica a seguir: a) pré-impacto: atua diretamente com indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social, que habitam áreas de risco, que vivenciam situações de pobreza e exclusão socioeconômica e socioespacial, sendo este o público em potencial dos desastres; b) durante o impacto: torna-se responsável pelo acolhimento dos afetados, inserção destes nos abrigos, gestão do abrigo, gerenciamento e distribuição de benefícios entre outras ações; c) pós-impacto: proporciona meios de manutenção dos afetados nos abrigos ou retorno às moradias que ainda estiverem em condições de habitabilidade, acompanha o processo de encaminhamento às moradias populares, defende a participação da população no processo decisório sobre a reconstrução das cidades, o acesso aos benefícios contínuos, entre outros.

Neste sentido, cabe reforçar que as ações extrapolam o atendimento no momento da ruptura/emergência e reposta/pós-impacto sendo o período de reconstrução, como preconiza esta tipificação. Este estudo parte do pressuposto de que as ações da Política de assistência social devem ser realizadas em todo o processo de gestão de riscos e que, articuladas a outras políticas, deve desenvolver uma ação mais pró-ativa, com intuito de contribuir na minimização de riscos.

Síntese

Neste capítulo foram reunidas reflexões sobre a construção social do risco e a forma como ela tem sido vivenciada em Blumenau, apontando as principais ações e atores envolvidos neste processo. Desta forma, situando o espaço sócio territorial do estudo de caso, mapeou-se o cenário a partir das dimensões socioeconômica, sociocultural e sociopolítica.

A análise da evolução do sistema de gestão de riscos revelou que, até início da década de oitenta, o governo e o setor empresarial constituíram-se como atores que determinavam o tratamento dos problemas relacionados às situações de desastres. As ações de gestão, restringiam-se à implantação de medidas que visavam sobretudo atender

aos interesses econômicos dos setores comerciais e industriais. Assim, persistiu um estilo de gestão centrado na percepção “naturalista” do problema. As situações de emergência de 1983 e 1984 evidenciaram a inconsistência deste modelo de intervenção. Com a intensificação dos desastres, as medidas governamentais sofreram inúmeras críticas e, no contexto de abertura democrática, no final da década de 1980, abre-se espaço para a participação da sociedade civil neste processo.

O meio científico incorpora as ideias da vertente comunitária e amplia o leque de discussões acerca das alternativas de gestão do problema. Fomenta também o debate sobre as referências da excessiva centralização estatal. No sentido de incorporar tais demandas, emergiu o projeto PLADE. Mas, como foi ressaltado, este projeto sofreu reformulações e acabou reforçando a ênfase que vinha sendo restringida a ações de corte estrutural. Incorreu assim no erro de resgatar um padrão de tratamento segmentado e o burocratizado considerado incompatível com a lógica das propostas comunitárias defendidas pelos mentores do Projeto crise, do Projeto Itajaí, do IPA entre outros) As propostas da gestão comunitária buscam manter aberto o debate, mesmo após os períodos de recuperação.

Assim, pode-se afirmar que, “estas lógicas distintas submetem o tratamento do problema das situações de emergência a um processo permanentemente de tensão que inviabiliza procedimentos convencionais, baseado na imposição e no fechamento do círculo decisório” (MATTEI, 1999, p. 248)

Pode-se evidenciar, a partir disso, que o modelo de desenvolvimento adotado pela região, vem contribuindo para a intensificação dos desastres e para a segregação socioespacial na malha urbana.

Finalmente o texto oferece uma imagem de evolução da Política de Assistência Social face aos desafios criados pelo caráter recorrente dos desastres socioambientais na cidade. Aponta-se como ponto positivo a implantação do SUAS em todo território nacional e as inovações decorrentes. Mas a pesquisa indica que, apesar disso, as ações previstas nesta política não avançaram efetivamente no sentido de intervenções de corte preventivo e pró-ativo. Resta saber como na prática as ações estão sendo implementadas, questão esta a ser respondida no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - O SISTEMA DE GESTÃO DE RISCOS E A REPRESENTAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS

A análise realizada no capítulo anterior indicou as principais características da trajetória de desenvolvimento de Blumenau e a constituição do sistema de Gestão de riscos, permitindo delinear o cenário atual, como resultante deste processo. Neste capítulo busca-se construir uma análise do “jogo de atores” envolvidos na gestão de riscos, com suas representações, seus conflitos e tomadas de decisões, elaborada a partir dos registros de seus depoimentos coletados na pesquisa de campo.

Neste capítulo não serão detalhados os procedimentos metodológicos seguidos em campo, por já constarem na introdução deste trabalho. Contudo, apresenta-se um breve desenho dos procedimentos específicos seguidos para abordar cada grupo representativo. Cabe destacar que o intuito primordial foi o de contemplar atores diversos e representativos de um arco institucional de especialistas e de atores afetados pelas enchentes, através das suas narrativas e discursos particulares sobre o desastre de 2008.

Neste horizonte, como explicitado anteriormente, este trabalho apresenta um estudo de caso, onde são analisados os fatores de ruptura do sistema de Gestão de riscos de Blumenau. Pressupondo a importância da conexão e colaboração entre as entidades e atores sociais num sistema complexo, trata-se de refletir sobre quais as possibilidades e de que forma estes elos e/ou fluxos de serviços e ações que estão interrompidos ou ausentes podem ser fortalecidos e/ou conectados. Com base neste entendimento, buscou-se identificar, de que forma a Política de Assistência Social poderá contribuir com este processo.

Para a realização do estudo em sua parte metodológica, foi utilizado um modelo de análise que procura identificar um conjunto de fatores que permita perceber os conflitos entre as posições dos diferentes grupos sociais e de que forma interferem na construção da gestão de riscos. A combinação da análise da trajetória e do “jogo dos atores”, assim como a análise das percepções destes atores envolvidos, permite a compreensão dos fatores que afetam as possibilidades de uma gestão de riscos mais eficaz, que consiga atuar de maneira pró-ativa, amenizando

os impactos causados, e diminuindo a incidência do risco relativamente a população considerada vulnerável.

Delimitou-se a cidade de Blumenau para o desenvolvimento deste estudo, por ser o local onde a Fundação Universidade Regional – FURB atua diretamente, tornando-se um espaço rico para coleta de dados e o desenvolvimento da pesquisa. Cabe salientar, que embora este estudo esteja centrado nesta cidade, a problemática abordada abrange todo o Vale do Itajaí. Neste sentido, todas as análises realizadas, bem como, propostas para melhor desenvolvimento do sistema de gestão de riscos podem ser aplicadas/consideradas a nível regional.

Os dados apresentados nesta etapa do estudo foram coletados por diferentes abordagens, conforme explicitado na introdução deste estudo, quais sejam: observação direta; entrevista semi-estruturada, questionários e pesquisa em documentos. Ambos complementaram-se para configurar o presente estudo de caso. Os sujeitos de pesquisa são os atores-chave do sistema de gestão de riscos de Blumenau, que foram divididos em quatro grupos: a) Cinco Gestores de Políticas Públicas e Defesa Civil; b) seis afetados pelo desastre e lideranças comunitárias envolvidas; c) quatro profissionais de serviço social que atuaram no desastre de 2008; e d) cinco pesquisadores que desenvolvem pesquisas na área, sendo estes de Blumenau e externos à cidade⁴⁹.

Num total foram realizadas vinte coletas (15 entrevistas e 05 questionários), divididos pelos grupos de atores-chave supracitados. O critério de escolha variou conforme o grupo. Os gestores foram mapeados a partir da Política Pública mais atuante na gestão de riscos: Política de Habitação, Política de Defesa Civil, Gabinete de Reconstrução e Política de Assistência Social. Para a seleção dos entrevistados, dos demais grupos, utilizou-se o critério de indicação. Cada entrevistado, pesquisador ou afetado foi repassando/indicando nomes de pessoas consideradas chave neste processo. Este critério foi utilizado por ser o mais viável dentre um número tão abrangente de pessoas dos grupos representativos.

⁴⁹ Os dados referentes aos gestores, afetados e profissionais de serviço social serão analisados no terceiro capítulo. Já as informações repassadas pelos pesquisadores serão utilizadas no quarto capítulo, como forma de contribuição ao sistema de gestão de riscos.

Alguns entrevistados não permitiram gravar as entrevistas, concordando apenas com uma “conversa informal”. Nestes casos, a forma de registro foi escrita, o que, muitas vezes, gerou a perda de informações. Neste ínterim, a sequência da análise será realizada a partir da condução destes diálogos, podendo variar de acordo com cada entrevistado.

A opção de delinear o sistema de gestão de riscos, focando especificamente na política de Assistência Social, deve-se, prioritariamente, a constatação de limites e incoerências nas ações desenvolvidas por esta política ao longo dos anos, problemas oriundos da intervenção profissional em situações de crise, e escassez de discussões acadêmicas voltadas à sociologia dos desastres e à intervenção social.

3.1 Os desastres e seus desdobramentos

A vulnerabilidade é sempre definida a partir de um perigo ou conjunto deles, em determinado contexto geográfico e social. Não se pode esquecer de perguntar “onde e quem está/ é vulnerável?” (Liverman, 1994) A partir disto é que se pode entender o processo de construção da vulnerabilidade e contribuir para sua diminuição. Com intuito de vislumbrar respostas sobre onde e quem está vulnerável ao risco de desastres em Blumenau, é que se busca, neste espaço, tecer algumas considerações acerca dos diversos aspectos que os compõem.

Como abordado no primeiro capítulo deste estudo, a relação entre pobreza e desastres é evidenciada através de estudos e pesquisas publicadas.

Em Blumenau, a realidade não difere do restante do país e do mundo, como se pode perceber no mapa acima, que sobrepõe as áreas de risco (apresentadas no capítulo II) às áreas de concentração de

pobreza⁵⁰. Observa-se que as áreas consideradas de risco, suscetíveis aos escorregamentos de massa, situam-se em sua maioria nos locais onde há concentração de pobreza.

De acordo com Samagaia (2010), esta incidência parte da lógica da divisão espacial de classes que se concretiza na paisagem das cidades. A autora argumenta que o conceito de segregação socioespacial pode auxiliar no entendimento de tal fenômeno. Para Villaça (1998, p.152), “a segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros”. Este processo “resulta de uma luta ou disputa por localizações”, e se dá entre grupos sociais ou classes. Neste sentido, “a segregação entre centro e periferia pode ser considerada uma segregação por classes”. (apud, SAMAGAIA, 2010, p. 122)

Assim, como visto anteriormente, as cidades se constroem sem planejamento territorial, crescem desordenadamente e consolidam as expressões das diferenças de classes. A segregação espacial torna-se inevitável nestes contextos e o risco nas áreas vulneráveis intensifica-se, deixando populações suscetíveis aos desastres. Atrelado ao processo de construção social do risco, o processo de colonização de Blumenau também é acompanhado pela história das enchentes⁵¹. Foram sessenta e nove impactos que atingiram a cidade desde sua fundação. De acordo com Mattedi, o que se pode notar é que o problema das enchentes no Vale do Itajaí engendra duas questões interligadas: por um lado, a existência de uma longa experiência do convívio com o problema e, por outro, uma tendência de agravamento deste com a intensificação da destruição nas últimas décadas. (MATTEDI, 2000)

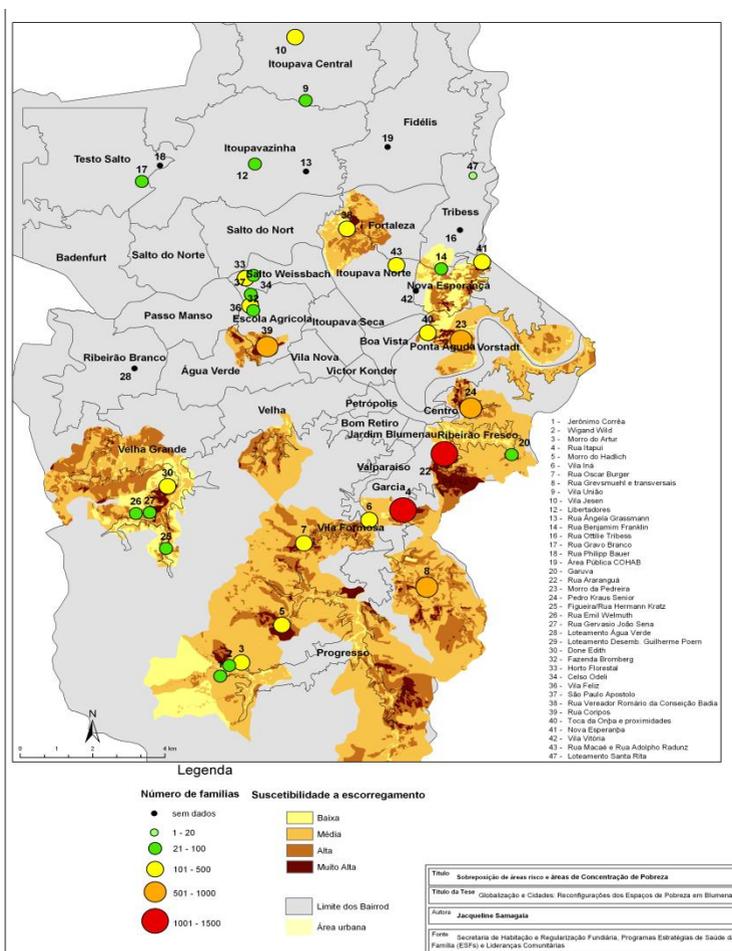
Dados disponibilizados pela Defesa Civil revelam que, em 1852, ocorreu a primeira enchente de 16,30 metros e, dois anos depois, em novembro de 1855, o próprio Dr. Herman Blumenau perdeu a casa em que morava, esta foi arrancada pela fúria das águas e levada rio abaixo. Em uma carta à irmã Rosine, o Dr. Fritz Muller, um dos

⁵⁰ O mapa da sobreposição das áreas de risco de Blumenau (apresentado no capítulo anterior), sobre o mapa das áreas de concentração de pobreza, foi elaborado por Samagaia (2010).

⁵¹ Sobre a colonização ver (FOUQUET, 1979; HERING, 1987; KOHLEPP, 1968; PELUSO, 1991; SEYFERTH, 1974; SILVA, 1932)

primeiros alemães a vir para a colônia de Blumenau, contou sobre a enchente do rio Itajaí-Açu em 1852:

Figura 04 – Mapa da sobreposição das áreas de risco às áreas de concentração de pobreza.



Fonte: SAMAGAIA (2010)

“O nosso Garcia subiu além de 20 pés acima do nível normal. Nas minhas terras não houve maiores danos. No lote do August, uma grande parte ficou debaixo da água. Esta ao baixar deixou muita lama... muito pior, porém, sucedeu a outros colonos... que construíram em lugares baixos. Alguns desses ranchos ficaram completamente debaixo da água... nem se poderia descer o ribeirão de canoa, devido à forte correnteza, o que obrigou muita gente a passar fome”. (PLANO DIRETOR DE DEFESA CIVIL, 2009)

Assim, questionando-se sobre o por quê Dr. Blumenau insistiu em fundar a colônia em um local tão impróprio, chegou-se a uma versão – verídica ou não, mas é a versão que prevalece nos documentos estudados - de que ele apegou-se àquela paisagem, por ser muito parecida com a da sua cidade de Hassenfeld (Alemanha), não querendo mudar de local. Este mesmo apego manteve os descendentes dos primeiros colonos na região, suportando os prejuízos e incômodos das enchentes do rio Itajaí-Açú. Outro fato preponderante foi o fácil acesso ao rio Itajaí-Açú. À montante de Blumenau, ele encontrava as corredeiras que iriam inviabilizar a navegação e o consequente apoio à colonização e aos projetos econômicos. (PLANO DIRETOR DE DEFESA CIVIL, 2009)

Com a urbanização e desenvolvimento da colônia, o modo como os blumenauenses e a população das comunidades ribeirinhas lidavam com as enchentes foi-se modificando. A discussão e eventual adoção de medidas ocorriam sempre nos meses ou anos que sucediam as grandes enchentes, a saber, 1911, 1927, 1957 e 1983. As enchentes que porventura ocorrem pouco tempo depois destas ditas “grandes” ajudam a manter acesa por mais tempo a mobilização. (FRANK, 2011)

A cada período pós-enchente evidencia-se maior aprofundamento no debate sobre alternativas de defesa. No entanto, o que permanece inalterado é a disposição das comunidades em tão somente usufruir de medidas de defesa contra enchentes, sem se dispor a arcar com qualquer tipo de ônus. (FRANK, 2011) Assim, há pouco envolvimento da comunidade na resolução da problemática, muito devido à forma como a política monopolista e elitista local foi desenvolvida e, atrelado a isto, as famílias afetadas não se percebem como sujeitos deste processo.

A enchente de 1880 foi a primeira que ensejou ações dos governos da Província e do Império. O presidente da Província, o Sr. João Rodrigues Chaves, tomou todas as medidas possíveis para minorar o sofrimento dos habitantes do Vale do Itajaí: “providenciou a distribuição de alimentos, ordenou a execução de obras de emergência, autorizou a liberação de recursos financeiros e coordenou coletas e distribuição de donativos para socorro às vítimas” (Frank, 2011). Paralelamente à ação governamental, evidenciou-se o uso político das enchentes, fato este evidenciado por um jornal da época. “Depois da enchente de 1880, o governo Imperial mandou para Blumenau uma comissão sob a chefia do engenheiro Antunes, que tinha de gastar a quantia de 400 contos de réis em obras públicas. Antunes, porém, recebeu do ministro liberal, que então guiava o bem do Império, mais outra ordem, a de fundar um partido liberal em Blumenau, que até aquele tempo se confessava conservador” (FRANK, 2011, p.03) Assim, a consolidação política dava-se concomitantemente ao processo reconstrução das cidades, onde, muitas vezes, os recursos eram desviados de sua verdadeira finalidade.

Esta enchente de 1880 foi ocasionada pelo fenômeno El Niño⁵² que provocou intensas chuvas na região, causando mortes,

⁵²

El Niño é o nome dado a um fenômeno que ocorre nas águas do pacífico e que altera as condições climáticas em diversas partes do mundo. Este nome foi dado por pescadores do Peru em razão de a costa do país ser muito atingida pelo fenômeno e causar graves danos aos pescadores, principalmente. O El Niño dura de 12 a 18 meses em média em intervalos de 2 a 7 anos com diferentes intensidades. Quando ocorre o fenômeno, as mudanças do clima são diferentes em cada parte afetada do mundo, como, por exemplo, secas no sudeste asiático, invernos mais quentes na

destruição do patrimônio público e privado, em muitas bacias hidrográficas. No vale do Itajaí, o evento durou 10 dias, desalojou 151.069 pessoas e causou prejuízos de ordem de US\$ 1,1 bilhão. (FRANK, 2003)

Vários outros impactos afetaram a região desde então, mas o considerado mais devastador por suas proporções é o evento ocorrido recentemente, no mês de Novembro de 2008. O fenômeno ocorreu a partir de uma combinação de cheias, enchentes e deslizamentos, sendo estes últimos os principais responsáveis pelas mortes ocorridas. Para a população, as proporções são imensuráveis. A destruição e as significativas perdas materiais e humanas são indissociáveis da perspectiva de classe, uma vez que os pobres sempre são os mais prejudicados.

Os escorregamentos e corridas de massa são fenômenos naturais recorrentes, associados à dinâmica de evolução da paisagem. Estes movimentos de massa podem ser classificados da seguinte forma: 1) rastejo – consiste de movimentos lentos com maior velocidade na superfície, diminuindo em profundidade. Estes podem ser diagnosticados pela presença de árvores e postes inclinados; 2) corridas

América do norte e temperaturas elevadas na costa oeste da América do sul, que faz com que os pescadores do Peru sejam prejudicados. Todas estas mudanças ocorrem devido ao aumento da temperatura na superfície do mar nas águas do pacífico equatorial, principalmente na região oriental. Isto faz com que a pressão na região diminua, a temperatura do ar aumente e fique mais úmido, no pacífico oriental. Esta mudança nesta parte do mundo causa uma mudança drástica de direção e velocidade dos ventos a nível global fazendo com que as massas de ar mudem de comportamento em varias regiões do planeta. Os efeitos do El Niño no Brasil causam prejuízos e benefícios. Mas os danos causados são muito maiores que os benefícios, então, para o Brasil, o fenômeno é muito temido, principalmente por agricultores. A região sul é, talvez, a mais afetada. Em cada episódio do El Niño é observado um grande aumento de chuvas e o índice pluviométrico, principalmente nos meses de primavera, fim do outono e começo de inverno, pode sofrer um acréscimo de até 150% de precipitação em relação ao seu índice normal. (disponível em: < http://ambientes.ambientebrasil.com.br/natural/artigos/fenomenos_climaticos.html> acesso em: 20 dez 2011)

de massas – são movimentos gravitacionais de massa com escoamento rápido e de grandes dimensões que podem atingir vários quilômetros. Constituem-se de movimentos mais violentos, podendo arremessar blocos de pedras no ar, arrastar a vegetação e construções que estão no caminho. Estas foram as que causaram maiores prejuízos no final de 2008 e o maior número de perdas de vidas humanas na região atingida pelo fenômeno, no Vale do Itajaí. (AUMOND, e SEVEGNANI, 2009, p. 80)

Estes escorregamentos apenas tiveram início em 2008 e continuam ocorrendo. Segundo informações coletadas no Gabinete de Reconstrução da prefeitura Municipal de Blumenau, responsável pelo controle das áreas de risco e sua interdição ou evacuação, os escorregamentos de massa desencadeados em 2008 continuam a se movimentar desde então. O mapa da figura 05 mostra a situação de um dos bairros atingidos – Bairro Água Verde – onde as casas estão submersas à massa de barro. Pode-se observar toda a área destacada em vermelho (massa de barro), era habitada em 2008 e hoje deixou de existir. Com a continuidade deste escorregamento de massas, as famílias vão sendo, aos poucos, retiradas.

Chama a atenção, a situação deste bairro, pois atingiu tanto famílias de baixa renda quanto as das classes mais altas. Ao se observar o lado direito do mapa, onde várias residências já receberam notificação para evacuação, existem mansões de aproximadamente 400 m² que possuíam valor imobiliário que variavam entre R\$ 400.000,00 e 600.000,00.

Todos os moradores deste local já foram abordados e a vigilância é constante, conforme a massa vai tomando conta das casas, a defesa civil vai atuando. Alguns moradores venderam suas casas para pessoas que não tinham conhecimento da situação, gerando inúmeros conflitos que foram levados à Secretaria de Reconstrução. Segundo informações coletadas, a casa de número 69 (visível no mapa) foi vendida, em 2010, para um cidadão do Rio de Janeiro e será a próxima residência a ser engolida pelo escorregamento de massas.

Parte deste problema deve-se à falta de informações seguras à população. A exemplo disso, pode-se mencionar as autorizações para construções em Blumenau. Estas são retiradas na praça do cidadão, setor

que funciona junto à sede administrativa da prefeitura de Blumenau. Se um cidadão se deslocar até lá e der entrada na burocracia para liberação de construção em áreas consideradas de risco, irá conseguir. Isto porque não existe um sistema integrado de informações evidenciando a ausência de investimento na área das tecnologias e informática, que refletem diretamente no atendimento prestado à população.

Após entrar com processo de construção, ter que arcar com as taxas, a construção será barrada se o funcionário que está emitindo esta autorização tiver interesse em ligar para a Secretaria de Habitação para saber se esta área é ou não considerada de risco.

Assim, o trabalho torna-se demorado e ineficaz e muitas pessoas, ainda em dias atuais conseguem autorização de construção, porque o sistema não funciona. Todas estas informações foram repassadas pela secretaria de Reconstrução.

Figura 05 – Mapa de escorregamento de massas



Fonte: Gabinete de Reconstrução - 2011

As causas do movimento de massa podem ser: os cortes em morros, os aterros, vazamentos de águas e alterações na cobertura vegetal. Ou seja, fatores naturais e sociais que são intensificados com ação humana.

Figura 06 – Foto dos escorregamentos de massa



Fonte: Arquivo - Adilson Siegel/Eliane K.de Miranda/Jaison Rafael Mello/Josiane Hasse/Werner Tonges/Shirlei Bianchi/Adalberto Day Disponível em <<http://adalbertoday.blogspot.com/2008/11/enchente-em-blumenau.html>> acesso em: 12 de Nov 2011.

A combinação entre cheias, enchente e escorregamentos de massa resultaram em consequências drásticas para a região. Santa Catarina registrou números alarmantes: 63 municípios decretaram situação de emergência e 14 estado de calamidade Pública⁵³. O estado

⁵³

Em situações de desastres, a atuação dos governos é definida pela situação de excepcionalidade, a qual é legalmente reconhecida em função

de SC foi fortemente atingido. Somente em Blumenau (292.972 habitantes) 103 mil pessoas foram afetadas, das quais 5209 foram desabrigadas (perderam suas casas e foram para os abrigos) 25 mil desalojadas, 2382 feridas ou gravemente feridas e 24 morreram. Mais de 18 mil casas, 38 unidades de saúde, 61 unidades de ensino, centenas de quilômetros de rodovias e pavimentações foram danificadas (SEVEGNANI, et all, 2009)

No momento do desastre, instaurou-se um verdadeiro caos. A chuva não dava trégua, a água começando a subir e entrando nas casas, morros desmoronando, pessoas correndo sem saber para onde ir. A cena divulgada amplamente pela mídia era de uma cena de guerra. Famílias inteiras em telhados das casas aguardando socorro, ou ilhadas nos andares superiores. Pessoas que abandonavam suas casas a procura de lugares altos da cidade. Muitos se perderam na mata, até encontrar um lugar seguro.

Até mesmo os funcionários públicos, que deveriam estar atuando no socorro à população e organização dos serviços, foram afetados, tornando-se vítimas do desastre. Alguns técnicos da prefeitura, com experiência nestas situações, foram para os locais que poderiam ser abrigos e começaram a organizar o atendimento. No entanto, muitas comunidades ficaram isoladas, dependendo estritamente da solidariedade dos moradores, onde os não afetados ofertaram ajuda aos afetados. Nos lugares mais distantes do centro da cidade, o Exército e Defesa Civil levaram até 04 dias para chegar. A queda de pontes e barreiras tornou tais localidades inacessíveis pelos meios convencionais, dependendo de helicópteros.

A defesa Civil, a partir do aeroporto do município de Navegantes⁵⁴ “resgatou 1249 pessoas, no período de 24 de Novembro até 06 de Dezembro de 2008, com 546 horas de voo”. Foram utilizadas

da gravidade como “estado de calamidade pública (maior gravidade) ou situação de emergência (menor gravidade). [...] Tais institutos legais permitem ao poder público tomar decisões e adotar procedimentos para ampliar e agilizar o atendimento da população atingida. (SCHIOCHET, 2009, p. 150)

⁵⁴

Navegantes fica a 57, 5 Km de Blumenau.

21 aeronaves, sendo 20 helicópteros e 01 avião, para socorrer as vítimas. (SEVEGNANI, et. all, 2009, p. 116)

No início do desastre, o fornecimento de energia elétrica e de água foram interrompidos, somente 04 dias após o desastre este serviço foi sendo aos poucos restabelecido. A comunicação via telefone celular ou fixo, também ficou interrompida. O transporte coletivo foi totalmente paralisado nos primeiros dias do desastre devido ao alagamento dos terminais. Houve interrupção do fornecimento de gás natural, devido ao rompimento dos dutos no trecho que atravessa o Vale do Itajaí. O ensino público foi totalmente paralisado durante a semana do evento, seguido do encerramento antecipado do ano letivo. A rede de assistência à saúde suspendeu suas atividades rotineiras para focar no atendimento emergencial. (SEVEGNANI, et. All, 2009)

Com o caos instaurado, a falta de serviços públicos, água potável e alimentação alguns supermercados foram saqueados e a população, em meio à água, pegava o que podia para sanar suas necessidades básicas.

Para melhor visualização do impacto gerado em 2008, serão apresentadas algumas fotos que poderão dimensioná-lo:

Figura 07 – foto aérea de Blumenau – novembro de 2008



Figura 08 – Rua da Glória e Júlio Heiden



Figura 09 - Rua Hermann Hucher - Ribeirão Garcia Progresso



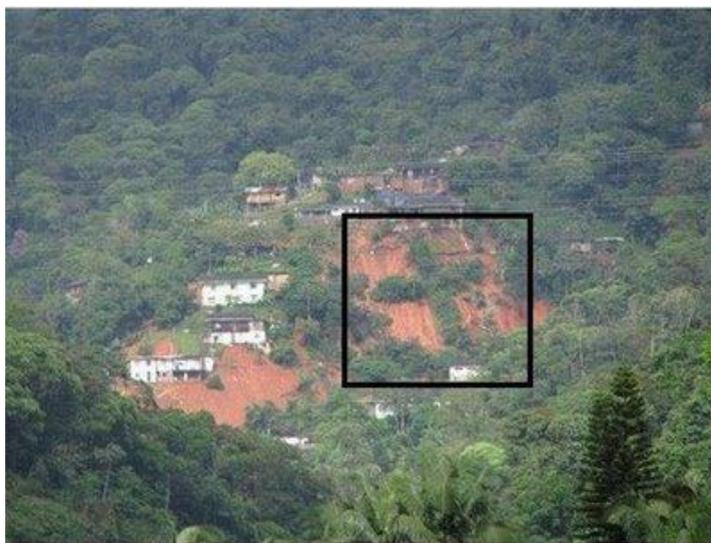
Figura 10 - Curva do Rio que corta a cidade – Centro e bairro Fortaleza



Figura 11 - Ponte que dá acesso a Rua Bruno Schreiber no Progresso



Figura 12- Cruz na Rua Antonio Zendron - Valparaiso



**Fonte: Arquivo- Adilson Siegel/Eliane K.de
Miranda/Jaison Rafael Mello/Josiane Hasse/Werner Tonges/Shirlei
Bianchi/Adalberto Day Disponível em
<<http://adalbertoday.blogspot.com/2008/11/enchente-em-blumenau.html>> acesso em: 12 de Nov 2011.**

Nas fotos acima, pode-se ter uma ideia do que representou este impacto na vida dos afetados. Chama atenção a figura 11, bastante divulgada pelos meios de comunicação, e também polêmica para os religiosos. A foto mostra que o escorregamento de massas ocorrido no morro deixou o desenho de uma cruz impresso pela mata. Assim, para muitas famílias afetadas e crédulas, seria um presságio sobre o fim do mundo, ou então, um aviso de que Deus estaria por chegar. A partir das observações realizadas em campo, pode-se constatar que as explicações religiosas sempre entram em cena quando a população está desolada, servindo, muitas vezes, como amparo e consolação.

Além das dificuldades de desenvolver as ações durante o impacto, a acolhida aos afetados também foi problemática. Para atendê-los foram dispostos abrigos por região: na Região central 10 abrigos acolheram 560 pessoas, na região Sul 20 abrigos acolheram 1708 abrigados, na Região Norte, 12 abrigos para 608 abrigados, totalizando 4456 pessoas abrigadas, distribuídos em 42 abrigos. (ANGIONI, e SAMAGAIA, 2009)

Considerando o elevado número de desabrigados, foram improvisados abrigos em escolas, igrejas, clubes, buscando alojar as famílias em locais próximos às suas residências. Estes locais foram organizados inicialmente pelo exército e ficaram sob coordenação da Secretaria Municipal de Assistência Social e da Criança e do Adolescente – SEMASCRI, sobre a qual recaíram inúmeras críticas. De acordo com Angioni e Samagaia (2009), a referida secretaria (Secretaria responsável pelas ações da Política de Assistência Social) foi incumbida de responder a todas as situações de fragilidade social decorrentes do desastre, sem uma clara articulação com as políticas de saúde, educação, habitação o que evidencia um problema de gestão no atendimento governamental ao desastre.

Diante da tragédia que se abateu na região, a Defesa Civil⁵⁵ municipal assumiu as ações no pós desastre. Uma das primeiras ações

⁵⁵ No mundo, as primeiras ações dirigidas para a defesa da população foram realizadas nos países envolvidos com a Segunda Guerra Mundial. O primeiro país a preocupar-se com a segurança de sua população foi a Inglaterra que após os ataques sofridos entre 1940 e 1941, quando foram lançadas toneladas de bombas sobre as principais cidades e

foi recorrer à presença das forças armadas, para ações de resposta (resgate e reabilitação), sinalizando a vulnerabilidade institucional local. De acordo com Valêncio (2009), a incapacidade em lidar preventivamente com um evento ameaçante, trata-se de um indicador de falha do cumprimento do contrato social, que fere a confiança do ente público.

Este descumprimento se deve a inúmeros fatores e identificá-los é um grande desafio. Tornar o desastre um aprendizado é um esforço que deve ser conjunto. Neste íterim, a proposta deste capítulo é o de identificar quais representações os atores sociais envolvidos na gestão de riscos local elaboram sobre este assunto, assim como levantar informações significativas que trazem seus depoimentos, para apontar fatores de sucesso e insucesso deste processo.

3.2 O jogo-de-atores e os conflitos decorrentes do desastre

centros industriais ingleses, causando milhares de perdas de vida na população civil, institui a CIVIL DEFENSE . No Brasil, em 1942 preocupado com a segurança global da população, foi criado o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea. Em 1943, a denominação de Defesa Passiva Antiaérea é alterada para Serviço de Defesa Civil. Após muitas alterações em 1988 foi criado o Sistema Nacional de Defesa Civil -SINDEC, reorganizado em agosto de 1993 e atualizado por intermédio do Decreto nº 5.376, de 17.02.2005. De acordo com o art. 2 “As ações de defesa civil são articuladas pelos órgãos do SINDEC e objetivam, fundamentalmente, a redução dos desastres, que compreendem os seguintes aspectos globais: I - a prevenção de desastres; II - a preparação para emergências e desastres; III - a resposta aos desastres; IV - a reconstrução e a recuperação. disponível em <www.defesacivil.gov.br> acesso em: 18 out 2011.

O desastre é o momento em que as limitações e incoerências de um sistema complexo vêm à tona. É neste espaço temporal que se percebe o quanto uma comunidade está preparada, ou não, para enfrentar o choque que desestabiliza e redefine padrões até então construídos. Para identificar as representações acerca do desastre de 2008, analisamos as falas de atores-chave que contribuíram no apontamento das fraturas pilares que condicionaram a não eficácia das ações locais.

Entende-se que as informações e percepções apresentadas por estes atores são frutos de um processo sociocultural, as quais trazem, também, a marca diferenciada por posição social, econômica e política de cada indivíduo, conjugado também a sua experiência pessoal em relação ao grau de exposição ao risco sofrido. Desta forma, são percepções multidimensionais que estão ligadas ao contexto em que cada ator se insere e as funções que desempenham na gestão de riscos.

Não foi raro obter denúncias contra a malversação de fundos na gestão de recursos de alguns órgãos envolvidos no processo, mas sempre estas foram acompanhadas com o temor por parte dos entrevistados de serem identificados. Por este motivo, optamos por não deixar o registro explícito e sim deixar essa constância em termos mais genéricos. Além disso, outras questões relacionadas a difamação de parceiros da Prefeitura, como por exemplo, secretários que apontaram má conduta na gestão de outros, fez com que optássemos em manter as identidades dos entrevistados em sigilo, bem como o perfil destes, evitando qualquer tipo de exposição.

A seguir serão apresentados os resultados da pesquisa, a partir dos testemunhos de entrevistados, selecionados a partir dos grupos representativos, quais sejam: Gestores de Políticas Públicas e Defesa Civil, profissionais de serviço social e afetados pelo desastre/lideranças comunitárias. Esta ordem de apresentação foi utilizada para analisar como ocorreu o processo de tomada de decisões, a postura dos profissionais frente a essas decisões e os impactos gerados na vida dos afetados.

3.2.1 Gestores de Políticas Públicas e de Defesa Civil

Como ocorre em todo o Brasil, os secretários municipais são indicados e nomeados pelo prefeito. A maioria das indicações decorre das coligações políticas, o que ocasiona, em muitos casos, cargos ocupados por pessoas não qualificadas. Outra limitação no que se refere à gestão de políticas públicas, no Brasil, situa-se na impermanência destes nos setores. A transitoriedade acarreta em ruptura de planos, programas e projetos, a cada troca de governo, fazendo com que não haja, muitas vezes, continuidade das ações anteriormente desenvolvidas, especialmente quando se trata de partidos de oposição. Estes últimos, na ânsia de se diferenciar do opositor e dar maior visibilidade e marketing à nova gestão, implementam projetos com diferenciados focos.

Nessas entrevistas, foram levantadas opiniões que indicam a existência de conflitos sociopolíticos que influenciaram diretamente na gestão de riscos. Como um exemplo disso, pode-se citar a mudança do Secretário de Habitação, que havia realizado um trabalho importante junto ao Ministério das Cidades⁵⁶. Após ser destituído do cargo por questões políticas (segundo afirma o mesmo), o esforço despendido acabou sendo inutilizado.

Estes, dentre outros fatores, fazem com que a gestão municipal seja permeada de conflitos, incoerências e fragilidades que serão apresentadas ao longo deste capítulo. Considera-se que analisar as representações deste grupo de atores é de fundamental importância para

⁵⁶

De acordo com o gestor do Gabinete de Reconstrução (antigo secretário de Habitação) após sua destituição do cargo, a Secretaria de Habitação devolveu ao Ministério das Cidades cerca de 6 milhões de reais, pelo não cumprimento de prazos estabelecidos nos convênios firmados até então.

entender como se deu a tomada de decisões no momento do colapso do desastre.

Cabe esclarecer que, visando preservar a identidade dos nossos entrevistados, optou-se neste estudo por não relacionar diretamente os testemunhos das entrevistas aos seus porta-vozes. Apesar desse viés, procurou-se preservar a riqueza dos depoimentos para ilustrar o cenário discursivo que se compõe a partir das distintas posições no campo. Com esse intuito, se procedeu as indicações dos entrevistados da seguinte forma: Gestor 1 (G1), Gestor 2 (G2), Gestor 3 (G3) e Gestor 4 (G4).

Os entrevistados G3 e G4 foram entrevistados por esta pesquisadora e tiveram duração de uma hora cada. Ambas foram realizadas em seus gabinetes, com hora pré-agendada. Uma das entrevistas foi gravada e transcrita e outra apenas transcrita por solicitação do entrevistado.

Parte das entrevistas, especialmente com o G1 e G2 foram realizadas pela equipe de profissionais da FURB, através do projeto de pesquisa intitulado “Programas habitacionais em resposta à situação do desastre de Blumenau”, que tem por objetivo discutir a implementação da política de habitação em Blumenau, como resposta à situação das famílias atingidas pelo desastre socioambiental ocorrido na cidade, em 2008. A pesquisa foi aplicada no período de março a novembro de 2011, quando foram apresentados os dados finais. Esta pesquisa foi coordenada pela professora Jacqueline Samagaia, que disponibilizou os relatórios do projeto para que fossem incorporados a este estudo. A última abordagem, com ex-gestor de Defesa Civil, foi realizada mediante preenchimento de formulário e contatos via e-mail, dada a indisponibilidade de uma entrevista presencial.

A seguir, alguns esclarecimentos sobre as referidas secretarias e suas funções no sistema de gestão de riscos de Blumenau⁵⁷:

- *Gabinete de Reconstrução*: vinculado ao gabinete do prefeito, foi implantado após o desastre de 2008, com intuito de avaliar a situação das áreas de risco de Blumenau, monitorando-as e, em

⁵⁷

Informações relativas as secretarias disponíveis em

<[http://www.blumenau.sc.gov.br/gxpsites/hgxpp001.aspx?1,1,285,0_P,0,MNU;E;53;1;MNU](http://www.blumenau.sc.gov.br/gxpsites/hgxpp001.aspx?1,1,285,0_P,0,MNU;E;53;1;MNU;)>; acesso em: 18 de Nov 2011.

consonância com a rede sócio-assistencial do município, tomar as medidas cabíveis. (PMB, 2011) É importante destacar que o secretário atual é o ex-secretário de habitação e regularização fundiária, que foi retirado do cargo por questões político-administrativas. O entrevistado, profissional de carreira do município há 23 anos possui experiência e conhecimento sobre o sistema de gestão de riscos local, o que auxiliou na coleta de informações.

- *Secretaria de Regularização Fundiária e Habitação:* Compete à secretaria coordenar e executar a política de regularização fundiária no âmbito do Município, desenvolvendo estudos referentes a projetos, convênios e acompanhamentos no controle de programas habitacionais, bem como gerir o Fundo Municipal de Habitação e propor políticas de aplicação dos seus recursos. Tem como objetivos principais, a criação de programas de produção e/ou melhorias de unidades habitacionais e lotes urbanizados de interesse social, promovendo a inclusão social, priorizando as famílias com maior vulnerabilidade, contribuindo para a redução das desigualdades e do pleno desenvolvimento da função social da propriedade (PMB, 2011) Uma informação relevante refere-se ao fato de que o gestor atual assumiu o cargo após o desastre de 2008, não tendo informações acerca do ocorrido no período pré-evento.

- *Secretaria de Defesa Civil:* A atuação da Defesa Civil compreende ações de prevenção, preparação para emergências e desastres, resposta aos desastres e de reconstrução. Dá-se de forma multissetorial e nos três níveis de governo - federal, estadual e municipal e prevê a participação popular. A Defesa Civil de Blumenau conta com 10 profissionais que trabalham 24 horas por dia. (PMB, 2011) Cabe destacar que o gestor que estava à frente das ações, na época do desastre, foi destituído do cargo, após publicar artigo em revista científica, expondo seu ponto de vista sobre as fragilidades da defesa civil. Este sujeito de pesquisa respondeu ao formulário.

- *Secretaria de Assistência Social:* A Secretaria da Assistência Social, da Criança e do Adolescente (SEMASCRI) tem como objetivo garantir o atendimento às necessidades básicas das pessoas e proporcionar o desenvolvimento pessoal, familiar e social. Em Blumenau, a SEMASCRI presta atendimento às pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social, a fim de possibilitar a autonomia pessoal, familiar e comunitária. Tem como objetivo, também,

proporcionar oportunidades de capacitação, facilitando a inserção no mercado de trabalho e a geração de renda. (PMB, 2011) O gestor desta secretaria encontra-se há sete anos no cargo.

3.2.1.1 Produção/reprodução do desastre

Nesta primeira parte, buscou-se identificar as opiniões dos gestores sobre os fatores condicionantes dos desastres, os momentos de ruptura e emergência, respostas e reconstrução. As respostas foram variadas, apontando para a ausência de diálogo entre os membros deste grupo representativo, que se reflete no momento da tomada de decisões.

Para o entrevistado G3 o desastre de 2008 foi um fenômeno natural que gerou mais de três mil deslizamentos devido ao período longo de chuvas. Segundo este, “foi natural porque gerou danos até mesmo em mata virgem e deixou cicatrizes que foram sentidas no recente evento de chuvas em 2011”. Também aponta que é influenciado pela ação do ser humano que habita áreas consideradas de risco, alterando e afetando o meio ambiente. Neste sentido, considera que o desastre é um fenômeno natural e social.

Cabe aqui retomar um ponto discutido no primeiro capítulo, que reforça que as causas dos desastres, quaisquer que sejam, encontram-se presentes nos processos intrínsecos de causalidade sistêmica ou estrutural, decorrentes do sistema social e de suas relações com o ambiente construído. (RIBEIRO, 1995) Neste sentido, retomando o exemplo da problemática das cheias, o autor considera que a sua causa genética prende-se de fato aos elevados índices pluviométricos, no entanto, a cheia como desastre social só se verifica quando intervêm, em simultâneo, causas sistêmicas: ocupação indevida de terrenos, desvios arbitrários de cursos de água para irrigação de outros locais, entre outros. Uma precipitação que ocorra em lugares não habitados ou ocupados corretamente não passará, com certeza, de um evento sem impactos.

Quando se entende o desastre como um processo social, entende-se também, que uma alteração no ecossistema poderá impactar a quilômetros de distância do local onde foi ocasionado, porque as

consequências também são estruturais. No entanto, o entendimento de alguns gestores é restrito à “ocupação ilegal” - conforme explicita G3, o desastre também ocorre “pelo ser humano habitar áreas de risco”. Assim, a sua representação refere-se a duas categorias centrais: fenômeno natural + ocupação de risco (que em sua concepção o torna social).

Conforme apresentado anteriormente, a problemática socioambiental é ampla, multifacetada, não se restringindo apenas às áreas de ocupação irregular, que são fruto do processo de desenvolvimento territorial inadequado às demandas sociais.

Na fase de produção/reprodução de um desastre é que se estruturam algumas opções globais importantes para o futuro das sociedades, podendo, desta forma, contribuir para a mitigação do risco de desastres, como, por outro lado, acentuar as vulnerabilidades do próprio sistema social. É esta condução anterior que irá definir a intensidade do impacto. No que se refere ao momento de produção, o gestor G4 reforça que a intensificação dos desastres em Blumenau decorre “por falha no planejamento da cidade, não só do governo, mas do todo. ‘A falta de compromisso dos políticos eletivos com a implementação da Política Pública’”. A partir da experiência como profissional de carreira, o gestor afirma: “atuei com políticos e com políticas públicas e aprendi a entender que se o político não tiver o compromisso com a causa pública, com a implementação destas políticas públicas, a cidade perde muito. E nossos políticos, infelizmente, nenhum tem formação para atuar com Política Pública” (G4)

Continua explicando sobre a constituição dos bolsões de pobreza da cidade,

Porque nasceram estes bolsões? Porque é interessante para os políticos que se criem estes bolsões. As áreas hoje consideradas de risco, como a Coripós, a Mário Conceição Badia, por exemplo, foram áreas cedidas pelos prefeitos. Então, quando um pobre vinha pedir ajuda, ao invés de se criar uma

política pública habitacional decente, eles doavam terrenos nestas áreas (G4)

Hoje, por exemplo, se implementassem o Estatuto das Cidades, reduziria em 90% o risco da cidade, porque eu vou ter engenharia gratuita, acompanhamento social, o planejamento estratégico, plano urbanístico específico, que diz onde estas pessoas podem morar. Ai o que fazem os políticos? Ao invés de trazer profissionais para executar estas Políticas Públicas, trazem cabos eleitorais que não se preocupam em implementar. Tenho certeza que a destituição do meu cargo de secretaria de Habitação se deu por isso. Lancei mão dos cabos políticos para trazer profissionais e técnicos das áreas sociais, das engenharias, os educadores sociais, porque há necessidade de equipes interdisciplinares para atuar nestas situações (G4)

Ainda no que se refere à produção dos desastres, a elaboração destes instrumentos de prevenção, comportamentos e representações sócio-institucionais que protagonizam, podem induzir a realização de ações de planejamento de cunho preventivo, com a preparação para a ocorrência do desastre, como, por outro lado, podem primar por políticas de omissão, que atravessadas por mecanismos inadequados, comprometem a posterior resposta em situação de crise. (RIBEIRO, 1995)

A partir das falas, evidencia-se que o risco foi construído ao longo da história política da cidade, primando-se pela omissão de responsabilidade e por atitudes que comprometeram a vida de famílias que foram afetadas. Na ânsia de criar uma projeção e imagem política, gestores utilizaram locais impróprios para habitação, como “benefício” às famílias das classes populares e, beneficiam o setor imobiliário com autorizações indevidas.

Outro problema grave é do aterro Santa Rita, onde está construído o terminal (de ônibus), tem mais de 50 metros de lixo enterrado. Ali era o aterro sanitário, onde o caminhão atolava, porque era um buraco e logo atrás tinha uma cachoeira. Um determinado prefeito chamado tinha um cunhado que era corretor de imóveis que arrumou o terreninho, loteou e vendeu. Ai pergunta para o MT (pesquisador FURB), o que aconteceu em 2008? Além de as casas construídas neste local virem abaixo, tinha um buraco quente lá, a água fervia numa casa, porque os gases estavam saindo. No entanto, ninguém deixou isso sair na mídia, só quem sabe disso sou eu e o MT. E ai como ficam as famílias de lá? (G4)

O jogo de interesses, com as práticas patrimonialistas⁵⁸ e a visão mercadológica dos que conduzem Políticas Públicas e a forma como o capitalismo se apropria da problemática social para expandir-se é visível em todas as esferas. Em nível local, alianças entre gestores e empresários é lendaria. No Brasil como um todo, os problemas relacionados à fraude de licitações, a superfaturamento de obras, o beneficiamento de terceiros na execução destas são alguns dos problemas ligados à corrupção.

Rose Copans (2005) cunha reflexões de outros autores para subsidiar sua discussão de “quando a cidade torna-se empresa”, como uma “estratégia político argumentativa destinada a viabilizar certo projeto de modernização capitalista” (p.27) contemporânea. A autora afirma, baseando-se em Borja e Castells (1997, p. 153), na obra “Local y

global: La gestión de las ciudades em La era de La información”: “Se a cidade é pensada como empresa e os responsáveis políticos como *managers*, seu ‘produto’ é tudo aquilo que obtém um valor de troca no mercado internacional, suas exportações (...) desde bens e serviços a profissionais. Por essa razão, consideram que o principal papel de um governo ‘promotor’ é o de criar as condições que facilitem sua realização por agentes públicos e privados”. A autora continua referindo-se às afirmações que Borja & Forn (1996) que sustentam no artigo “Políticas da Europa e dos Estados para as cidades”, na revista Espaço e Debates, que “ os dois principais consultores do plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro – afirmam que ‘a mercadotecnia da cidade, vender a cidade converteu-se ... em uma das funções básicas dos governos locais e um dos principais campo de negociação público-privada’”.(p. 26 – 27). Copans ainda arremata, referindo-se ao postulado da importância da maior autonomia dos governos locais, de que esta “ não implicou necessariamente o fortalecimento da democracia nem tampouco a melhor distribuição do excedente social. Muito pelo contrário, o que essas experiências revelam é que a capacidade de construir compromissos políticos redistributivos foi limitada pela introdução da racionalidade empresarial e da lógica competitiva nas administrações locais, conduzindo à formação de alianças pragmáticas entre estas últimas e atores econômicos dominantes, em que o interesse público acaba por se subordinar ao interesse privado”. (p.33 - 34)

Em Blumenau, o privilegiamento do empresariado sempre ficou evidente, como por exemplo, no estudo de Mattedi (1999), apresentado anteriormente, onde aponta claramente que, ações gestadas em situações de emergência eram conduzidas de forma a beneficiar o setor industrial e comércio local.

Outro ponto relevante a ser considerado é que, este modelo de gestar o risco refletiu no momento da ruptura/emergência. “Um ponto frágil refere-se ao fato de que nós não fomos preparados academicamente para estas situações e aí o grande desafio é o paternalismo. Como auxiliar sem torná-los dependentes” [...] Nós tínhamos um plano de enchentes e não um plano para deslizamentos como ocorreu. (G3).

Seguindo uma linha de argumentação semelhante, quanto ao fato de haver previsão para um plano de enchentes e não um plano para

deslizamentos como ocorreu, o entrevistado G2 também registra em seu depoimento que “toda a estrutura da Defesa Civil até então estava voltado para estudos em relação às enchentes que o município sofre com frequência e não para efeitos de enxurradas e deslizamentos” . Até, então, haviam 17 áreas mapeadas com risco de enchentes e, após 2008, passaram para 37 áreas de riscos e deslizamentos, as quais seriam consideradas impróprias para moradia. (FURB, 2011)

Segundo o mesmo, a Defesa Civil já havia detectado alguns deslizamentos pontuais no município antes do desastre, como, por exemplo, o Morro do Arthur nos anos 1990, no entanto, nada foi concretizado em termos de prevenção.

O despreparo dos gestores, dos técnicos e da população, em geral, para lidar com a emergência foi flagrante. O descontentamento de alguns gestores com a atuação profissional de assistentes sociais também foi apontado:

Para o entrevistado G4 trata-se de um problema da própria formação dos profissionais. “Os profissionais de serviço social não vão até a comunidade, não se inserem. Para fazer um estudo social, elas deveriam ir até os locais. Muitos profissionais de serviço social não sabem nem escrever. Os relatórios têm sucessivos erros de ortografia.” Esta ponderação converge com falas de alguns profissionais de serviço social, que por sua vez, criticaram a postura e falta de qualificação de outros que atuam na mesma área profissional, reflexo de fatores que serão debatidos adiante.

3.2.1.2 Ruptura/emergência

No momento da ruptura e emergência é que o planejamento e preparo da população e do poder público é posto à prova. No caso de Blumenau, a falta de um plano previamente elaborado, e a falta de preparo das populações conduziram a ações fragmentadas, sem coordenação e o momento foi caracterizado por alguns entrevistados como “um estado de guerra”.

As ações foram realizadas, no improviso, unindo forças de quem estivesse disponível para ajudar. No momento do desastre, o gestor G3 destaca que a defesa civil, saúde, assistência social, bombeiros, Política Militar e civil, exército, guardas de trânsito, setor urbano e jurídico foram fundamentais. Contaram, ainda, com a ajuda dos gipeiros e motoqueiros que como voluntários, conseguiram acessar lugares através de trilhas e em meio ao barro. Até mesmo pessoas que tinham cavalos e bicicletas se dispuseram a ajudar e acessar os lugares isolados da cidade. No entanto, “o trabalho interdisciplinar só existe quando é instaurado o gabinete de crise, que promove reuniões diárias para a tomada de decisões, onde existem representantes dos órgãos citados. Cada um assume sua função e o prefeito lidera o grupo” (G3)

Um dos pontos convergentes nas análises dos gestores refere-se à falta de intersetorialidade, de um trabalho interdisciplinar, ou seja, integrado. Todos afirmam que este trabalho em conjunto ocorreu apenas no momento do impacto, não se estendendo, posteriormente.

Sem um plano efetivo, pré-elaborado e na falta de definições de papéis, evidencia-se a ausência destes instrumentos de resposta, improvisando a maioria das ações neste contexto, tomando-se apenas medidas de emergência.

No momento do impacto, a tomada de decisões e o direcionamento das ações de respostas foram realizados por um pequeno grupo de gestores e vereadores, o que gerou crítica por parte dos outros gestores que ficaram de fora do processo decisório.

Os vereadores montaram um grupo para discutir as ações frente ao desastre. Pergunte se alguma vez eles nos chamaram? Eu acho que é porque eles sabem que nós vamos pelo viés da Política Pública e vamos bater de frente com eles. Para eles, nós falamos demais” Hoje quem faz o planejamento da prefeitura é a SEPLAN⁵⁹, como é que a SEPLAN trabalha sem reconhecer meus relatórios? Se você entrar na Praça do Cidadão pedindo uma consulta para construir em uma área de risco, vai passar, porque não há um sistema integrado. É o ator que está atrás do computador que deve fazer a consulta se ele quiser. E essa é a grande falha. Então, não tem interligação entre ninguém, cada um fazendo a sua parte. Claro que se o profissional quiser saber as informações, se ele for atrás consegue. (G4)

⁵⁹

A Secretaria de Planejamento Urbano de Blumenau tem como objetivo estudar e disciplinar o uso e a ocupação do solo de Blumenau, projetar o sistema viário (geometria, circulação viária e sinalização), elaborar projetos urbanísticos (reurbanização de vias, parques, praças, mobiliário urbano, patrimônio), requalificar zonas residenciais, comerciais, turísticas e ambientais, procurando preservar as características naturais, históricas, arquitetônicas, paisagísticas, bem como, a qualidade de vida da população. A SEPLAN é responsável também por pesquisar, elaborar e divulgar as informações socioeconômicas, cadastrais e cartográficas do município, fornecendo subsídios para a orientação e o planejamento das ações do governo. Os mesmos dados contribuem para que a iniciativa privada possa avaliar o desempenho da economia municipal e orientar seus investimentos. Disponível em: <<http://www.blumenau.sc.gov.br>> acesso em: 7 de dez 2011.

Estas medidas de emergência, como por exemplo, formar um grupo com vereadores e alguns gestores para a tomada de decisões acaba por refletir nas ações engendradas após o sinistro. É neste período, em que conceitos como solidariedade e participação social, voluntariado e organização social, autoritarismo e controle social emergem. No caso de Blumenau, percebe-se que a participação ficou bastante restrita.

“Apesar da amplitude que foi a catástrofe de 2008 não permaneceu a continuidade da intersetorialidade, continua cada um com suas funções na gaveta e é cada um por si. Infelizmente o maior atingido é o usuário”. (G4)

Na ausência de diálogo, a tomada de decisões segue de forma individualizada, sem discussões e muito menos sem consulta popular. A ausência de um planejamento integrado e participativo reflete na consecução destas políticas, que sem contar com a participação popular e com outros atores envolvidos na gestão de riscos, vão direcionando as ações, conforme os ditames estatais. “Eu acho um absurdo, como é que a FURB que é a grande pesquisadora e detentora do conhecimento não está dentro da Defesa Civil, porque nós precisamos do CEOPS⁶⁰, quando ocorreu a calamidade, o CEOPS é que manteve o alerta informativo local.”

Pesquisadores da universidade atuaram como voluntários, buscando auxiliar no que fosse possível. Professores do curso de serviço

⁶⁰ A partir da enchente de 1983, a FURB criou o "Projeto Crise", com o intuito de resgatar as informações hidrológicas e elaborar estudos sobre as cheias na Bacia do Rio Itajaí-Açú. No ano de 1984, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE instalou uma rede telemétrica com cinco estações de coleta automática de chuva e níveis nos municípios de Blumenau, Apiúna, Ituporanga, Taió e Ibirama. Junto ao Projeto Crise foi instalado o CEOPS - Centro de Operação do Sistema de Alerta da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí-Açú, mediante convênio firmado em agosto de 1984, entre FURB/DNAEE, para realizar a operação conjunta do sistema de alerta. Uma década depois, o Conselho Universitário da FURB criou o IPA - Instituto de Pesquisas Ambientais, a partir do Projeto Crise, e agregou o CEOPS operante como um Centro Integrado ao próprio IPA. Sua instalação oficial se deu em 1996. Disponível em: <<http://ceops.furb.br>> acesso em: 08 dez de 2011.

social não foram incorporados às equipes de ação, e acabaram dobrando e separando roupas para doação, atuando como voluntários nos abrigos. Isto se deve a fratura que se constituiu ao longo dos anos entre universidade e políticas públicas, fruto das consequentes críticas realizadas ao modelo de desenvolvimento territorial da cidade, pelo meio acadêmico.

3.2.1.3 Resposta após crise/ reconstrução

O momento fulcral no processo de reflexividade social face aos desastres é a fase de reconstrução. Caracteriza-se por um momento de pós-desastre e é nesta fase que se definem as linhas de ação e estratégias que irão embasar o processo sócio-econômico e sociopolítico de recuperação do sistema social, face aos efeitos provocados por este evento. Neste momento, após estarem garantidos os trabalhos de gestão de emergência, estruturam-se os processos visando recuperar o sistema da ruptura que incidiu sobre o local. Aqui, nesta fase, refletem visões diferenciadas, confrontam-se representações e domínios, reproduzem-se interesses e modelos distintos de intervenção social (RIBEIRO, 1995)

Aqui se pode evidenciar duas possibilidades de ação: por um lado, um deles seguiria na lógica da concessão, com modelos verticalmente hierarquizados, de cunho paternalista e assistencialista ou, por outro lado, pode-se transformar as respostas aos efeitos do desastre em processos de desenvolvimento social, integrado numa filosofia de melhoria da qualidade de vida das populações. Este último deve contar com a participação social como ferramenta fundamental de transformação social.

Analisando o desastre como um processo social, pode-se perceber que o modelo de gestão de riscos de Blumenau adota a primeira lógica apresentada como viés de reconstrução. A forma como as respostas foram conduzidas, optando-se pela centralização e verticalização das ações, e a não participação dos afetados, acarretou em consequências nefastas para a vida destes últimos.

Observa-se que após o reestabelecimento dos serviços públicos, a primeira ação das instituições foi a de fiscalizar, não só as áreas de risco, como também, quem devia ou não acessar benefícios e doações.

Com relação à atuação da Defesa Civil, o gestor G2 enfatiza que “o primeiro ato da Defesa Civil, nestas situações, é o da fiscalização, tentando manter ao máximo possível, o controle das ocupações irregulares no município, o que é muito difícil”. Continua mesmo afirmando que, “hoje em dia os moradores constroem casas em horas e vendem e revendem os terrenos com muita facilidade” e esses lotes em sua maioria são irregulares, onde residem as famílias mais pauperizadas. (FURB, 2011)

Outro ponto trazido pelo gestor é o exemplo da construção dos dois Shoppings em Blumenau que irá empregar 4 mil pessoas, em sua maioria vindos de cidades fora do estado. Argumenta que a alta escolaridade dos blumenauenses faz com que haja escassez de mão de obra, assim, as pessoas vêm em busca de empregos e moradias, agravando a situação de casas irregulares no município. De acordo com ele, atualmente, a equipe da Defesa Civil é pequena frente à demanda que se tem. “A maior atuação deste órgão é de gerir, de formar e organizar as equipes que trabalharão após e antes dos eventos”. (FURB, 2011)

Outro questionamento se refere à retirada das famílias das áreas de risco, onde o gestor responde:

A Defesa Civil trabalha com dois tipos de ações: de prevenção e de preparação. A de prevenção se subdivide em estrutural e não estrutural. A estrutural se conforma em ações físicas, obras que mudam e previnem a destruição de moradias quando ocorre algum tipo de evento. E a não estrutural são ações em conjunto que façam as famílias mudarem suas percepções na hora de adquirir um imóvel novo. Também atua na preparação, e no treinamento dos profissionais que irão atender a população em um momento de

desastre. Além dessas duas ações, a defesa civil trabalha na normalidade e na anormalidade. Na normalidade se trabalha com respostas aos eventos futuros que virão e na reconstrução da cidade, na atenção básica e no impacto de ações humanitárias para a promoção das políticas públicas. Já na anormalidade, é na hora da ação, de fiscalização e de retirada das famílias que estão correndo qualquer tipo de risco em relação a suas vidas. Após esse primeiro choque, os próprios técnicos da defesa civil encaminham as famílias para a Secretaria de Desenvolvimento Social do município. (G2 – FURB, 2011)

A fala acima expressa a formação técnica da defesa civil para atuar com um olhar voltado aos procedimentos e instrumentos de intervenção. Pouco revela sobre a problemática urbana e a falta de opções dos moradores e a ineficácia das políticas públicas. Assim, a desqualificação do afetado como um “ interlocutor válido é sedimentada numa racionalidade monológica”. (Valêncio, 2008, p. 06). Os manuais e cursos de capacitação de Defesa Civil se orientam pela perspectiva militarizada, onde as ações de respostas como socorro, resgate e assistência, têm como pressupostos, relações hierarquizadas, na qual cabe ao afetado obedecer. (VALÊNCIO, 2008)

A relação da Defesa Civil com os afetados ou famílias que vivem em áreas de risco é quase sempre péssima, segundo o gestor da SDC. “No momento que a Defesa Civil está interditando as casas, as pessoas não conseguem ver o risco que estão sofrendo. Elas deixam bem claro que só saem se houver a troca por algo” (G2). E se utilizam de dois discursos: o de seus direitos e da religião, que elas estão ali “porque Deus quer”. (FURB, 2011)

A inexistência de alternativas para as famílias faz com que estas criem resistências de sair, mesmo porque, as duas possibilidades

oferecidas pela SEMASCRI, quais sejam, auxílio aluguel e moradia provisória, não resolvem a situação. Os argumentos apontados pelo gestor ,como discursos são corriqueiros, pois as demonstrações de fé são alicerces para sobrevivência dessas famílias expostas a situações de violência psicossocial. Deste modo, quando o agente da Defesa Civil supõe que diante da possibilidade de desabamento a família tome uma decisão racional de evacuar a casa, deixa de considerar que ela esteja vivenciando um conflito de orientações que a ligam simbolicamente com sua vida. Nos termos de Valêncio (2005, p. 166) “a ignorância que desviou o grupo da recomendação diante da ameaça, passa a ser combatida com estigmatização”

Portanto, não é uma simples decisão entre a ameaça natural e o dano pessoal, mas sim, um conjunto de fatores que tecem a vida das famílias, como os laços com o ambiente, a vizinhança, trabalho, etc. São laços afetivos que se rompem e perdas que causam sofrimento, que parecerão irreparáveis na memória desses moradores.

Evacuar as casas não é a solução, ao contrário, cria-se outra demanda, só que desta vez repassando o problema da defesa civil para a assistência social. “Enquanto persistir a iniquidade distributiva, as medidas paliativas de evacuação persistirão e serão necessários contingentes cada vez maiores de técnicos de emergência para lidar com a evacuação de contingentes cada vez maiores de miseráveis em perigo” (VALÊNCIO, 2005, p. 167)

Assim, pode-se constatar que as ações da defesa civil incidem sobre momento o do impacto / momento de emergência. Em relação ao acompanhamento das famílias afetadas, as ações recaem sobre a Política de Assistência Social.

O gestor G3 considera que a política de assistência social é responsável pela proteção integral à família. No entanto, segundo o mesmo, não há equipe suficiente e recursos para atender melhor. Pontua que o assistente social participa de todos os momentos relativos ao desastre:

No momento que antecede ao desastre o assistente social está junto com a defesa civil

para preparar a população para minimizar os riscos, ou seja, sensibilizar. Durante: através do atendimento humanitário, emergencial, conseguindo a alimentação, cobertores, organizar as equipes (...) Pós-impacto: após quatro dias do desastre a SEMASCRI passou a coordenar as ações nos abrigos junto com os educadores sociais. Muitas famílias foram encaminhadas para retornar as suas cidades de origem, onde conseguimos pagar as passagens e, se haviam móveis, pagávamos a mudança, porque muitas não tinham vínculo com a cidade, nem parentes. Apenas vieram tentar a vida e perderam tudo, restando-lhes a cidade de origem . (G3)

De acordo com o gestor, “uma coisa importante que precisa ser mencionada é que todos os abrigos tinham o profissional de serviço social atuando, ajudando na estruturação. Já em Alagoas, quando estivemos lá, devido ao problema das enchentes, depois de um mês do ocorrido, assistentes sociais não haviam nem passado pelos abrigos”. (G3)

Em relação aos pontos fortes das ações desenvolvidas, o gestor destaca o potencial dos profissionais de serviço social, bem como a importância do educador social nos abrigos. “Foram contratados 120 educadores para auxiliar no gerenciamento dos abrigos, e estes se mostraram fundamentais no dia a dia”. De acordo com o gestor, os abrigos que davam mais “problemas” eram os que não estavam sob a coordenação dos assistentes sociais e afirma que “apesar dos conflitos, todas as regras foram aprovadas em assembleia pelos próprios afetados, onde foi aprovado o regimento interno. Então, ninguém poderia dizer que as regras foram impostas”.

Ainda em relação às respostas à crise precipitada pelo desastre, o gestor (G4) mostra-se mais crítico frente à realidade e aponta: “a defesa civil não tem um aparelho para medição de gás, não

tem um bote para salvamento, o corpo de bombeiros também não tem, nós não conseguimos tirar os médicos dos prédios para atender as emergências no hospital”(G4). Segue refletindo: “a SEMASCRI, o que oferece? Auxílio aluguel [...] esse benefício é seis parcelas de 450,00. E depois o que eu faço com estas famílias?” Segundo o gestor, todos os encaminhamentos pós-desastre foram coordenados pela SA, no entanto, não há resposta efetiva para estas famílias. A única encontrada foi através destas duas ações: Auxílio Reação e o programa Minha casa Minha Vida.

De acordo com relatório de pesquisa (FURB, 2011), a Secretaria de Habitação, juntamente com a Secretaria de Desenvolvimento Social do município, ficaram responsáveis de fazer os repasses do Auxílio Reação do Governo Estadual. Este “auxílio” se materializava em um benefício de transferência de renda, ou seja, repasse financeiro de aluguéis para as famílias que tinham sido atingidas diretamente e indiretamente pelo desastre (perda total das casas e áreas de riscos). O tempo de disponibilização dos recursos foi de seis meses, posteriormente prorrogado por mais seis (durou um ano após o desastre).

Segundo o relatório, a Secretaria de Habitação informou que cerca de 2.100 famílias foram beneficiadas. No entanto, esta ação tornou-se mínima, diante da morosidade na resolução da problemática urbana que se abateu no pós-desastre, fazendo com que as famílias tivessem, como única alternativa, as moradias provisórias. Estes últimos, só começaram a ser desocupados dois anos após o desastre, quando os primeiros projetos habitacionais começaram a ganhar solidez. Assim, ao fim de um ano recebendo o auxílio reação, as famílias precisaram buscar outras formas de sobreviver, sem contar com o apoio estatal.

Em relação às primeiras ações no pós-desastre, o relatório aponta que, segundo o SH, a Secretaria tentou “fazer todo um controle das famílias que recebiam o benefício”, visitando pessoalmente para ver se a mesma tinha sido atingida pelo desastre. Mas, mesmo assim, “muitas famílias que não precisavam receberam o benefício”. Neste sentido, a preocupação maior consistiu em fiscalizar, selecionar e focalizar as ações nos afetados. (FURB, 2011)

A pesquisa buscou identificar os valores financeiros recebidos, a origem e destinação destes. Segundo G1, a maior doação recebida pela Prefeitura Municipal de Blumenau foi proveniente da Defesa Civil, materializado num valor de 8 milhões de reais. Este dinheiro foi revertido na aquisição de dez terrenos para o município.

Em relação à utilização do dinheiro, o entrevistado defende que o investimento feito em terrenos seria mais viável naquele momento do que construções de casas ou apartamentos. De acordo com G1, este posicionamento foi acordado pelos representantes do governo. No relatório consta que a única instância decisória que poderia contestar tal decisão era o Conselho Municipal de Habitação, mas o mesmo, no ano após o desastre, reuniu-se apenas duas vezes, sendo que as propostas vinham prontas, somente para aprovação. (FURB, 2011)

Sobre o referido programa Minha Casa minha Vida, a escolha e estudo social dos terrenos foram realizados pela Secretária de Planejamento e de Habitação. Segundo as informações, procuraram terrenos em locais de Blumenau em que o impacto das famílias que iriam morar nesses espaços não fosse tão grande. “Dos dez terrenos comprados, em sete deles as obras dos condomínios já estão encaminhadas, sendo que dois destes já foram entregues às famílias atingidas pelo desastre”. (FURB, 2011)

Foi nesses espaços que o projeto habitacional começou a ser implantado, qual seja, Programa minha Casa minha vida do Governo Federal. A falta de espaços seguros para sua concretização levou a gestão municipal a optar pela construção de condomínios de apartamentos, sendo estes de 49 m², o que gerou polêmica entre os afetados. Acostumados a viver em casas e com espaços de lazer, estes condomínios aglomeraram as famílias, sem que houvesse preparação para tal. No entanto, muitos gestores defendem que a ideia foi a melhor saída, dentro das condições apresentadas.

Em se tratando da relocação dessas famílias para os condomínios, constatou-se que a prioridade eram aquelas que estavam em abrigos, aquelas que saíram antes mantiveram um cadastro com a Secretária de Desenvolvimento Social até adquirirem suas unidades habitacionais. De acordo com o relatório, o G1 destaca, que as regras do Programa Minha Casa e Minha Vida exige que os condomínios “têm

que ser habitados por 50% famílias que sofreram com o desastre e 50% de famílias que sofriam já com o déficit habitacional”. (FURB, 2011)

Neste sentido, todo o cadastramento, seleção e encaminhamento das famílias beneficiárias, foi realizado pela SEMASCRI. Do mesmo modo, segundo o G1 todo o processo de acompanhamento destas famílias no pós-inclusão aos condomínios também coube a esta secretaria.

Observa-se, que novamente a referida secretaria exerce um papel central no atendimento aos afetados, cabendo a esta, toda a responsabilidade de atendê-los no período de pós-impacto e relocação das famílias, seja no retorno às áreas de risco, nas moradias provisórias ou nos programas habitacionais do município.

O relatório aponta que, quando questionado sobre a demora da entrega dos outros condomínios, o G1 enfatiza que “não houve uma demora na entrega dos apartamentos”. Segundo ele, os mesmos foram construídos rapidamente, já que as empresas que participaram de licitação realizada pela Caixa Econômica - a qual previu critérios para a construção dos condomínios, como a utilização de alta tecnologia – fez com que a entrega desses condomínios fosse feita em menor tempo do que seria esperado. O Secretário afirma que, “Blumenau está à frente em relação a outros municípios quando falamos de política habitacional”, sendo que o município foi o primeiro a implantar o Programa Minha Casa e Minha Vida em Santa Catarina. (FURB, 2011)

Em relação ao crescimento do município e o planejamento urbano, o relatório aponta que “o secretario nos afirmou que após o desastre, todos os setores da prefeitura vêem o crescimento da cidade diferenciado e com um ar de preocupação para os próximos anos. Blumenau 2050⁶¹, demonstra essa reestruturação da cidade”.

⁶¹

O projeto Blumenau 2050 é um plano de diretrizes e projetos relacionados a planejamento territorial urbano de curto, médio e longo prazo para o município de Blumenau, com previsão de implantação total até 2050. Como define cronologicamente atividades, prioridades e prazos para investimentos, o Blumenau 2050 facilita a busca por recursos, assegurando sua implementação, e o acesso ao conhecimento por parte de

Pode-se constatar a partir da fala do gestor, que a preocupação maior situa-se em corrigir distorções ocasionadas pelo desastre de 2008. Coloca-se como defensor da tomada de decisões que partiu de alguns gestores municipais e, em momento algum, salientou a necessidade de participação popular no processo. Para os tomadores de decisão, os condomínios foram soluções técnicas viáveis, pois ocuparam pouco espaço se comparado a construção de casas. No entanto, esta decisão constituiu-se em outro problema social, o qual será abordado mais adiante.

Nesta mesma perspectiva, em relação à compra dos terrenos, o G2 afirma que “a Defesa Civil realizou laudos assegurando a habitabilidade dos mesmos”. A preocupação era de “não construir as moradias em lugares longe, mas, sim, em lugares onde a cidade está crescendo e se desenvolvendo, não transformando os condomínios em favelas”. Afirma ainda que “os equipamentos sociais dos bairros foram ampliados ou construídos novos para a recolocação dessas novas famílias.” (FURB, 2011)

Os discursos dos G1 e G2 diferem das informações e considerações feitas pelos entrevistados G3 e G4. Ao contrário dos gestores supracitados, estes demonstram uma visão mais crítica, apontando os descontentamentos, fragilidades do processo de resposta ao desastre.

investidores interessados nos potenciais oferecidos pela cidade. Também facilita a cobrança de ações do poder público por parte da população. Desenvolvido pela Prefeitura juntamente com a sociedade organizada, o plano resgatou estudos de administrações anteriores desde a década de 1970 e os complementou com propostas atuais para cinco grandes eixos: uso e ocupação do solo; Sistema de circulação e transporte; intervenções para desenvolvimento econômico, turismo e lazer, habitação e regularização fundiária, saneamento básico e meio ambiente. (disponível em <
<http://www.blumenau.sc.gov.br/gxpsites/hgxpp001.aspx?1,13,544,O,P,0,MNU>> acesso em: 11 de nov de 2011)

Acho que criar o programa Minha Casa Minha Vida foi uma grande sacada, mas tornou-se um problema ainda maior, pois tornou-se um depósito de gente. Há ocorrência de homicídios, estupros, altos índices de alcoolismo, depressão. Então assim, a proposta inicial era para ser um misto de casa e condomínios, quando descobriram que os recursos viriam do Fundo Estadual de Defesa Civil e o restante do governo federal e que o município não iria arcar com nada, tornou-se uma válvula de escape para a problemática. Foram cinco condomínios construídos, com apartamentos onde moram 12 pessoas, 15 pessoas, em 02 quartos. Daí eu fiz uma pergunta que foi fatal. Tá, e cadê o posto policial? Por que não existe um programa social para estas famílias, desde 2008 no pós desastre não existiu um acompanhamento. Olha de onde eles vêm? Casas grandes, mesmo em se tratando de favelas, eles tinham o espaço do morro pra brincar (crianças), hoje eles brincam onde? Então eles resolveram um problema e criaram outra demanda. (G4)

Do mesmo modo, G3 pontua que considerou equivocada a forma como os condomínios foram implantados. Segundo o mesmo, as famílias foram todas agrupadas em um único espaço e os problemas são visíveis. Na sua opinião, seria melhor terem investido o dinheiro na aquisição de pequenos terrenos nos diversos bairros de Blumenau, que tivessem melhor infra-estrutura e equipamentos sociais adequados para incorporá-las.

Observa-se que o gestor do G4 contrapõe-se ao gestor G2 ao identificar que não houve ampliação da rede de serviços

socioassistenciais do entorno, mas, sim, uma readequação dos serviços já existentes, tornando-os mais reduzidos que antes.

A escola estadual fez três turnos para poder receber estas crianças. Ou seja, as vagas não foram ampliadas, apenas diminuíram as aulas para dar conta da demanda. Você chega lá no local aquilo parece um arrastão de crianças. São as crianças indo para a escola todos juntos. Então do município fez o que? Nada, nem a implementação de creches, de escolas. Nós tivemos três anos para fazer isso. Se nos tivéssemos feito a implementação da Política Pública baseado no estatuto das cidades, na NOB do SUAS, o conselho da educação, nós poderíamos ter contato com a própria organização da comunidade, do grupo de mães, do trabalho voluntário. (G4)

Após verificar esses depoimentos procurando analisar as respostas à crise, ficou evidente que não somente existe uma discordância quanto à aplicabilidade dos recursos, o que revela uma crítica, falta diálogo entre os atores institucionais, mas algo que também se reveste de muita gravidade, é que as famílias não são consideradas interlocutoras nesse processo. As famílias ficam sofrendo as consequências das decisões de um pequeno grupo de gestores. Ainda, para completar o quadro, as autoridades não ampliam a rede socioassistencial do local onde foram construídos os condomínios, sobrecarregando os existentes, que já eram previamente deficitários. Ou seja, as respostas à crise são deficitárias.

3.2.1.4 Mudanças, desafios e perspectivas

Na visão do entrevistado G3, o município está mais preparado, os abrigos já estão definidos e abastecidos, já existe estoque de colchões e cesta básica, ou seja, há uma estrutura montada para atender possíveis demandas. A equipe também está mais preparada para atender as famílias nos abrigos. Houve uma mudança de visão e melhor preparo.

Quanto à incidência de novos eventos, segundo o gestor, são difíceis de prever, “podem ocorrer daqui dias ou anos, mas o que precisa ser feito é retirar as famílias destas áreas de risco”. O gestor tem como prioridade para seu governo, implantar um projeto “o qual quero aprovar antes de sair do mandato, que é de uma casa de passagem para as famílias que perderam os vínculos”. Segundo o mesmo, essa família precisa de acomodações mínimas, quarto, cozinha coletiva, galpões para colocar os móveis que sobraram, onde as famílias permanecem de 15 a 30 dias, até que resolvessem a situação, seja através de auxílio aluguel ou junto à equipe procurando resolver os problemas”. Conclui: emergencialmente temos que conhecer as áreas de risco, eliminar o alto risco e acompanhar as famílias que encontram-se em médio risco. (G3)

Em relação às mudanças, a única forma que o gestor G4 percebe como possibilidade para solucionar o déficit das atuais respostas à crise seria, por um lado, incorporar as comunidades através da participação popular, por outro, seria promover a contratação de técnicos (especialistas) para serem alocados nos seus devidos lugares. Em relação a este último ponto, registra: “Quando você tem uma secretaria que é de uma pasta habitacional, você tem que ter uma equipe multidisciplinar, porque os projetos habitacionais têm que vir acompanhados dos equipamentos sociais”. (G4) Assim, o gestor aponta para a necessidade de equipes qualificadas nas diversas áreas para que os projetos habitacionais sejam elaborados e implantados de forma integral.

Este foi o único gestor que pontuou diversas vezes a necessidade de um planejamento integrado e participativo como

alternativa para o enfrentamento da problemática local, colocando os afetados como protagonistas e sujeitos do processo.

Com o envolvimento com a comunidade você cria vínculos com esta, e cria também lideranças. Então você não entra ali feito um monstro, porque a própria comunidade vai se mobilizar. Por exemplo, se você vai até lá e diz que a família tem que sair do local, interdita a casa e não dá um respaldo sem ter ao menos uma das lideranças comunitárias junto, a situação fica complicada. A comunidade precisa estar junto, criar parcerias e dividir responsabilidades, porque a Política pública só funciona se tiver credibilidade para com os moradores. (G4)

Nesta perspectiva, o gestor aponta que quando o peso da responsabilidade é dividido com a comunidade e as soluções são buscadas pelo coletivo, a situação flui melhor. O fato de excluir o afetado do processo decisório faz com que este não se perceba como sujeito da própria história, fazendo sentir-se apenas refém do Estado arbitrário.

De acordo com o gestor “hoje a cidade vive uma depressão profunda, o dano social causado a partir da catástrofe de 2008 continuamente ocorre, se não for tomada uma decisão muito rápida ela se tornará irreversível.”. (G4)

Indo de encontro com esta perspectiva realista em relação ao desastre de 2008 o ex-gestor da Defesa civil também faz suas críticas. Este atuava na época do desastre e foi exonerado do cargo logo após a catástrofe. Procurado para responder ao questionário, o ex-gestor pontua que ao publicar artigos científicos, com análise crítica sobre a intervenção da Defesa Civil no desastre, este foi destituído de seu cargo

pela corporação. Mesmo afastado, o ex-gestor expôs seu ponto de vista em relação à gestão de riscos de Blumenau, a qual segue:

Dando início, cabe dizer que não podemos acreditar em “contos de fada”, assistindo a cada ocorrência de eventos severos os discursos imediatistas ou aqueles preparados para dar início a futuros candidatos. Na região de Blumenau, pelas suas características, sempre haverá inundações graduais, inundações bruscas ou enxurradas e escorregamentos. O município deverá, sim, ter uma estrutura permanente de Defesa Civil e dar início a um trabalho de prevenção e preparação, atingindo todas as classes sociais. (ex-gestor de DC)

O ex-gestor aponta para o fato de que Blumenau está suscetível aos desastres e que estes certamente voltarão a ocorrer. Nesse sentido, enfatiza a necessidade de uma defesa civil atuante nos âmbitos da prevenção e preparação, atingindo as diversas classes sociais. Destaca a necessidade da Defesa civil atuar como articuladora dos demais órgãos, evitando os trabalhos em duplicidade, fato este, comum nos momentos de crise.

Em outra parte do questionário destaca,

(...) se não houver uma mudança cultural por parte dos administradores públicos, no que diz respeito à necessidade de continuidade do processo da política de Defesa Civil como uma política de Estado e não simplesmente como uma política pessoal ou somente uma política de governo, vamos continuar impotentes, assistindo os Bombeiros

desenterrando mortos. Daí ouvimos e assistimos os jornalistas falarem que os Bombeiros são os verdadeiros heróis, nos quais ficam horas e horas acordados socorrendo pessoas. Em nenhum momento ouvimos responsabilizar os administradores públicos pelo descaso.

Em suas breves considerações, observa-se o descontentamento com a atuação pública municipal e com a falta de clareza sobre o processo de construção de risco local. Pode-se perceber que sua postura difere dos demais gestores vinculados ao governo, o que justifica seu afastamento do cargo.

Os cinco gestores procurados para a pesquisa, são considerados atores-chaves no processo de gestão do desastre em Blumenau. Pode-se perceber que destes, dois possuem uma visão mais crítica frente à realidade do município e, os mesmos foram afastados de suas funções iniciais, sendo o ex-secretário de DC e o gestor do G4. O G2 e G1 mostraram-se mais afinados com a perspectiva de governo e a forma de gestar a crise, alegando que Blumenau é referência nacional em termos de agilidade no processo de entrega dos condomínios, considerando estes como a solução para os problemas gerados pelo desastre.

O gestor da SA mostra uma perspectiva imparcial frente às ações, colocando suas críticas, apontando aspectos positivos e negativos do processo. O que chama atenção é que, embora, ancorados no mesmo propósito, as divergências e diferentes percepções face ao desastre refletem diretamente nos outros dois grupos de atores-chaves, quais sejam, os técnicos e afetados.

Se não há consenso mínimo dos tomadores de decisão, não há envolvimento dos técnicos e principalmente dos afetados, dificilmente as ações serão conduzidas por um viés ético-político democrático e participativo na gestão das políticas públicas locais.

3.2.2 Profissionais de serviço social

A SEMASCRI está estruturada conforme a proposição do SUAS – Sistema Único de Assistência Social apresentado no capítulo anterior, dividindo-se em Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Os entrevistados foram atores-chave que atuaram no momento do impacto e pós-impacto, executando atividades centrais na gestão do desastre. Aqui, eles serão representados por nomes fictícios seguidos de abreviação, nas seguintes funções: gerenciar a política de assistência social - Milene (ML); coordenar abrigos - Cleonice (CL) e Richard (RI); atuar na área da saúde - Regina (RE).

Como abordado em várias partes deste estudo, a referida política esteve envolvida desde o momento do impacto até os dias atuais na gestão do desastre. Coube a esta, todo o processo de acolhida e encaminhamento dos afetados. Uma tarefa árdua para a materialização de uma política que sempre esteve às margens das prioridades governamentais e sofre historicamente com a escassez de recursos humanos e financeiros.

Além da fragmentação das ações, da falta de direcionamento e organização das ações governamentais, o cancelamento de todos os benefícios e serviços de atendimento à população usuária, foram vistos como um dos maiores problemas relativos às ações da Política de Assistência social. Se as famílias, especialmente as de baixa renda, já se encontravam fragilizadas, após o corte de benefícios financeiros⁶² que lhes eram repassados mensalmente, ficaram sem casa e sem a renda.

⁶² Benefícios como: auxílio natalidade, auxílio funeral, e pró-renda (que inclui os projetos Renda Cidadã, Renda Associativa e Renda trabalho) foram alguns dos benefícios cancelados. Estes últimos se tratam de programas de transferência de renda mensal repassada às famílias de baixa renda do município.

O cancelamento dos benefícios foi aprovado pelo CMAS⁶³ – Conselho Municipal de Assistência Social, que deveria, nesse momento, responder aos anseios da população e não desampará-las.

O Conselho é paritário, pois, deve ser composto 50% por organizações da sociedade civil e 50% por representantes de órgãos públicos. A representação da sociedade civil se dá através de conselheiros escolhidos em evento próprio, dentre as entidades e organizações não governamentais, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos (...) (TATAGIBA, 2002)

Ocorre que a maioria das experiências de participação nos conselhos revela uma outra realidade. De acordo com Tatagiba (2002), muitos conselhos são permeados por relações de clientelismo, paternalismo e assistencialismo. Os conselheiros possuem dificuldade em lidar com a pluralidade, com a relação conselheiro-entidade, além da falta de qualificação para o exercício de suas funções. Nesse sentido, a autora afirma que a representação paritária, fica muitas vezes reduzida à dimensão numérica.

Nestes espaços, os representantes estatais acabam por implementar o que melhor lhe convém, já que, representantes não governamentais não possuem, muitas vezes, poder de barganha e persuasão. Neste ínterim, a aprovação do corte dos benefícios foi vista, por muitos, como uma ação infundada em que o momento de crise serviu para que o estado agisse dessa forma, redirecionando os recursos para outros fins. De acordo com Samagaia e Angioni (2009), a ata do conselho registra que tais cortes foram feitos “para redirecionar os recursos às situações de urgência/emergência do momento” (p. 143)

Outro problema enfrentado pela Política de Assistência Social diz respeito à gestão dos abrigos. Após o impacto, as famílias saíram de suas casas em busca de locais seguros. Na maioria das comunidades

⁶³ Os Conselhos de políticas públicas e de direitos constituem-se como espaços formais de participação social compostos por representantes da sociedade civil e do Estado. Possuem caráter permanente, deliberativo e uma das suas principais funções é garantir a participação da sociedade civil na elaboração, coordenação, execução e avaliação das políticas sociais (SOUZA, 2004)

afetadas, a igreja e as escolas foram os lugares mais procurados, devido à localização em lugares altos. Em alguns casos, lideranças comunitárias, dirigentes de associações de moradores e famílias não afetadas começaram a organizar os espaços aguardando a chegada de auxílio.

Com a chegada do exército, a organização impositiva resultou no início da estruturação dos abrigos. Após este primeiro momento, assistentes sociais e educadores passaram a coordenar as ações nesses espaços. Passados os primeiros dias em que a ação do exército foi essencial para a organização e estruturação dos abrigos, os problemas de convivência começam a emergir. De acordo com Samagaia e Angioni (2009), nos abrigos, a situação ficou caótica, todos tinham que respeitar regras de um “manual dos abrigos” (onde constam regras como divisão de tarefas, horários de entrada e saída, de dormir e acordar) que sequer foi discutido com a população usuária. “Não se buscou, de modo algum, a participação dos atingidos na elaboração dessas propostas, levando-os a receber tais regras como imposições e terem, dessa forma, dificuldades de tomá-las como normas cotidianas para a organização de suas próprias vidas” (ANGIONI, SAMAGAIA, 2009, p. 142) Estas informações diferem da opinião do gestor da SA que afirma que todas as regras foram aprovadas em assembleia, pelos próprios afetados, no entanto, cabe observar que a aprovação, apenas, não garante que estas tenham sido construídas junto aos afetados.

Para elucidar esses conflitos, buscou-se identificar as percepções dos profissionais que atuaram durante o desastre e que continuam intervindo com as famílias afetadas, acerca de suas vivências e opiniões, conforme segue.

3.2.2.1 A recorrência dos desastres na perspectiva dos profissionais do Serviço Social

A percepção dos profissionais de serviço social relativa à recorrência e intensificação dos desastres socioambientais em Blumenau

é comum a todos os entrevistados. A noção de que os desastres são frutos dos fenômenos naturais associados à ação antrópica, esta última, percebida de maneira ampliada, abrangendo o modelo de desenvolvimento adotado pela região, é visível através das falas.

O primeiro profissional aponta para uma questão central: o tempo em que as famílias habitam as áreas de risco. Não é de hoje que as famílias se encontram nestas áreas, como visto no segundo capítulo deste estudo. Especialmente nas décadas de 1960 e 1970, com a eclosão do setor industrial, Blumenau passou a receber muitos imigrantes que vinham em busca de melhores condições de vida. Tais famílias foram empregadas como mão-de-obra barata, para os empresários locais, que ampliaram seus negócios e desenvolveram a economia da região. No entanto, mesmo sendo contribuintes nos impostos arrecadados pelo município, a Política Habitacional não avançou no sentido de incorporar esses moradores à cidade, proporcionando-lhes apenas os serviços socioassistenciais emergenciais.

As pessoas estavam lá e só se faz algo mediante uma catástrofe, porque as pessoas não foram pra aquele local num tempo curto, elas moram lá há anos, tem famílias que estão na terceira geração e nunca foi feito um trabalho, nunca se voltou à Política Pública para a questão da conscientização, para se fazer um estudo do território. E é conhecido, a Defesa Civil já tratava aqueles locais, onde atuei, na região do Garcia e Progresso, como área de risco há muito tempo, mas não há uma intervenção de retirada das famílias de lá, esse é um grande complicador e cada vez mais a população destes locais aumenta. Pela própria configuração social de Blumenau, as famílias são levadas pra morar nestes espaços, onde vai passando de pai pra filho, um vizinho vende metade do lote para o filho do amigo e vão ocupando estes espaços, até

pela irregularidade torna os terrenos e as moradias mais baratas. (CL)

De acordo com o segundo entrevistado, a questão ambiental não é uma preocupação, uma pauta central para as políticas públicas, tomando a atenção estatal apenas quando o sistema vigente entra em colapso, quando ocorrem mortes, quando o impacto do desastre é devastador.

Eu acho que a sociedade caminha a passos largos para o precipício [...] o Estado brasileiro não tem uma preocupação com a questão ambiental e muito menos os empresários, se pensa muito na questão econômica e de mercado [...] os governantes não têm ainda a questão ambiental como prioridade e que é uma questão de Política Pública. Acontece que isso só é notícia quando acontecem as catástrofes como a de 2008. Ai morre um monte de gente, precisa isso acontecer, cair um monte de casa, a cidade vive momentos de desgoverno total [...] a cidade viveu momentos de terror, um estado de guerra...(RI)

Eu penso que a cidade já foi construída sem planejamento, como todas as cidades do Brasil, então ela é uma cidade construída sem planejar e se desenvolveu às margens desse rio, não respeitando nenhum limite ambiental ou de precaução quanto à questão do desastre. A geografia contribui muito e as pessoas vão ocupando desordenadamente, isto já acontece desde a década de 60, 70. Uma cidade, como era considerada, pólo de

trabalho têxtil, chamava muita gente. Essas pessoas vinham e tinham que morar. Como não existia e não existe uma política habitacional para a população de baixa renda, elas vão ocupando os morros [...] não há uma fiscalização e uma preocupação com a questão ambiental, acho que nunca houve (RE)

A própria conformação geológica da cidade e falta de um planejamento urbano adequado foram apontados em todas as entrevistas, como algo incontestável. De acordo com Valêncio (et al. 2009, p. 199) “Os eventos extremos relacionados às Mudanças Climáticas Globais e o crescimento desordenado das cidades, com a ampliação do contingente populacional empobrecido e em precárias condições de territorialização, é um quadro desafiador à Defesa Civil e àqueles que, sob sua coordenação, lidam com a gestão de desastres no Brasil.”

Outro entrevistado pondera sobre este mesmo assunto:

Tivemos uma evolução grande de vinda de pessoas para Blumenau, pela divulgação da cidade, a questão do emprego, crescimento têxtil. Muitas famílias vieram na busca de melhores condições de vida ... e nem todos conseguiram se organizar, e temos uma parcela da população em locais de risco, insalubres. Outra questão que eu vejo é a do déficit habitacional, se nós tivéssemos programas habitacionais, tivéssemos recursos...se tivesse uma política que tivesse uma preocupação com o município. A primeira grande resposta habitacional que a gente está tendo é o Programa Minha Casa minha Vida, mas tem famílias que vivem de

aluguel que sofreram com a enchente anterior e estão inscritas há 15 anos para receber a casa. Eles mesmo dizem, “a gente fez o cadastro mas nem acreditava que ia receber” as pessoas já tinham um descrédito muito grande em relação à prefeitura...os desastres estão se intensificando com a degradação ambiental e o impacto sobre essas famílias é devastador. Isso tudo gera o impacto social. (ML)

São 150 anos de convivência com os desastres e, somente agora, o primeiro projeto habitacional foi implantado. No entanto, com inúmeras ressalvas que serão apontadas posteriormente.

Como um dos principais objetivos deste estudo trata de desvelar a percepção dos diversos atores sobre o papel/função que a política de Assistência Social deveria desenvolver no sistema de gestão de riscos, desde o momento anterior ao desastre até o pós-impacto, buscou-se para tal, identificar a opinião dos atores-chave deste grupo representativo.

O trabalho do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) vejo como imprescindível no espaço territorial, justamente porque você vai fazer trabalho socioeducativo, vai discutir com essas famílias a questão das moradias, do risco, a questão ambiental, esse é o trabalho que deve ser desenvolvido no CRAS, não só o profissional de serviço social mas por toda a equipe multidisciplinar que vai atuar naquele espaço (CL)

Acho que o papel da assistência social antes é qualificar o funcionários para as catástrofes, não só deslizamentos e enchentes, mas todos os tipos, qualificar a equipe toda para atuar em situações de tragédias, desde o guarda até o secretário para saber como lidar com esta situação. Num segundo momento a assistência social tem um papel essencial, porque é quem lida com a população diretamente com a questão social. A assistência social digamos é o carro da frente junto com a defesa civil e isso tem que estar bem unificado. Deu pra sentir que se não fosse a assistência social seria bem pior (RI)

A atribuição da assistência social, que é a organização, que é a questão das necessidades básicas, alimento, água e claro que no decorrer vem outras demandas, cada família vai apresentar suas demandas. Antes do impacto, o planejamento com todas as secretarias que formam o serviço publico, as ONGS, as lideranças, a sociedade civil, formar um comitê com todos esses membros e estar elaborando um plano de ação. Daí vai estar incorporando a ação de cada órgão antes, durante e depois. Vai entrar a questão da habitação. Outra coisa, como secretaria de saúde eu penso que nós como assistentes sociais de saúde, a gente também entra nesse objetivo maior que seria de organização, a questão também dos medicamentos, do atendimento clinico, isso tudo tem que estar tudo muito bem organizado, para que na hora que aconteça, as pessoas já vão assumindo os postos: onde que seja mais fácil de localizar

as famílias, que elas possam estar sendo atendidas nos próprios abrigos, até porque numa situação destas a gente tem que evitar a locomoção, então que ali já tenha um polo de atendimento básico de saúde...A Assistência social permeia todas estas políticas, porque é uma política transversal (RE)

Na questão da prevenção eu acho que a gente tem uma missão: a capacitação dos profissionais (para saber atuar e lidar com a questão dos desastres), um papel de sensibilização na comunidade junto com a defesa civil, pela proximidade que a gente tem com a comunidade [...] possibilitar espaços para que a DC venha e faça essa formação. Discutir com os profissionais, a questão da resiliência. Fazer grupos de debate, porque passou o desastre e a gente não consegue mais parar para fazer este trabalho. Outra coisa que deveríamos fazer era ter feito a escuta destes profissionais, porque muitos estão mais preparados para isso, outros quando chove, choram, não querem atender, não querem ir para o abrigo. Então tem toda uma questão psicológica envolvida. Na resposta: eu vejo que a gente tem um papel fundamental na orientação da comunidade, depois que a defesa civil faz o start de sair dali, no auxílio do comando das ações, porque tem questões relacionadas às famílias que eles não conseguem resolver. E depois na organização dos abrigos, na acolhida das famílias, na escuta, verificar se todos conseguiram chegar, se ficou alguém isolado. Se tem que avisar parentes fora do

município, e tentar da melhor forma, organizar o espaço do abrigo sem ferir a questão da privacidade familiar. Estar naquele espaço é uma questão delicada, mas a gente procura não separar a família no espaço do abrigo e a gente tem que dar o suporte para a equipe de voluntários, porque eles precisam de um suporte técnico...apesar de estes serem capacitados, na hora podem tomar alguma decisão equivocada. E a perspectiva de saída, teria família em outro município? Teria uma outra casa para alugar? Tem como repassar o auxílio aluguel? A casa, vai dar para voltar? [...] a gente solicita um laudo da Defesa Civil e eles passam para nós sobre a parte técnica e estrutural da casa. Daí a gente tem que viabilizar caminhão para a mudança, colchões...e o psicólogo eu acho fundamental, o assistente social precisa estar junto com uma equipe multidisciplinar, porque sozinho é complicado... (ML)

Embora a defesa civil seja a política responsável pelo gerenciamento dos desastres, percebe-se que esta fica no plano gerencial enquanto o plano executor recai sobre a assistência social e seus técnicos. Todos apontam a necessidade de qualificação e requalificação profissional para todos os servidores públicos, pois no momento da crise, todos estarão envolvidos na intervenção. O apoio institucional às equipes de trabalhadores multidisciplinares é fundamental, para que estes estejam preparados para atuar nessas situações e saibam como agir, sem tomar decisões equivocadas que, muitas vezes, acarretam em violação dos direitos dos afetados.

Em relação à qualificação e treinamento, em vários momentos deste estudo, entrevistados apontam para a existência de um plano de contingência e intervenção em situações de enchentes, que embora

tivesse visando apenas estas e não escorregamentos de massa, poderia ter auxiliado na logística do município, na definição de papéis e na organização político-institucional. No entanto, o plano estava esquecido e as pessoas não sabiam como agir no momento da crise.

O período que antecede aos desastres, ou seja, o momento em que deveria haver a prevenção do risco foi citado por todos como uma forma de minimização do impacto. Destaca-se, aqui, o papel central dos CRAS - Centros de referência de assistência social como espaços em que as atividades socioeducativas comunitárias podem ser desenvolvidas com a população em geral, em especial, as que vivem em áreas de risco.

Ocorre que, após tantas recorrências de desastres e da falta de resposta do poder público, os moradores não acreditam mais que ações possam ser realizadas de forma séria. Isto fica evidente no relato de AL, quando cita a moradora que não acreditou que pudesse acessar um programa habitacional.

A ausência de qualificação adequada para atuar em momentos de crise reflete nas atitudes que constroem a população, tornando-a alvo de ações autoritárias. As principais queixas recaem sobre o exército e defesa civil, que dotados de visões de mundo diferentes e preparados para atuar com “o outro” que na maioria das vezes é um violador da lei, refletem nas intervenções.

o próprio exército que eu vi totalmente despreparado para abordar as pessoas, tinha general que disse: não falo com civil, falando comigo “se tu não fala com civil, pega as tuas trouxas e te manda daqui, porque aqui só tem civil” , o cara super autoritário. Tu vai trabalhar com a população que tá ali, o cara perdeu tudo, perderam a casa, os móveis que tinha dentro. Tu tem que sentar e conversar com ele e de alguma forma atender dentro das possibilidades e limitações que o estado tem, porque nessa hora a situação fica complicada, porque não tem previsto o recurso e tem que se virar e arrumar, porque

as pessoas não podem morrer de fome dentro do abrigo. Por isso que a gestão tem que ter um planejamento, mesmo que não ocorra, tem que ter recurso separado para atender essas famílias quando ocorrer, porque pode ocorrer a qualquer momento, de hoje para amanhã (RI)

Em outros locais onde não havia nenhum profissional de serviço social, ou psicólogo, alguém que tivesse um olhar para o social, o que mais aconteceu foi situação de conflito, porque o exército queria impor, a PM apoiava no sentido de contenção dos ânimos, mas as famílias não concordavam com a forma como estava sendo conduzido. Então tem que haver essa parceria, a gente precisa sim da Polícia Militar para segurança, só que infelizmente o entendimento que se tinha é que eles não estavam lá para garantir sua segurança, mas sim para reprimi-las para garantir a segurança para os que estavam em casa. Como se eles fossem um risco para o restante da comunidade ...esse foi um olhar. A questão de ter a comunidade muito estigmatizada, eu lembro que o exército chegou lá com um olhar assim...já havia tido uma situação anterior na Pedro Krauss que também é uma comunidade muito estigmatizada e eles chegaram lá com esse olhar, aqui nós temos algumas gangues, alguns grupos de traficantes e a gente vai ter que agir como agiríamos na Pedro Krauss, e não era essa a realidade daquele espaço, assim como eu entendo que não é a forma de agir diante de uma comunidade estigmatizada como a Pedro Krauss. Tem situações que precisam de um olhar diferenciado, mas a

forma como eles chegaram foi essa, eles tratavam as pessoas que já estavam vulneráveis, que tinham perdido tudo como se eles fossem marginais. Era esse olhar que eles traziam, então até que a gente pudesse intervir, fortalecer aquela comunidade, aquele grupo, para que eles se manifestassem e fizessem valer os seus direitos foi bem complicado (CL)

De acordo com Valêncio (2009), há desafios para lidar com as práticas arrogantes de agentes do setor público, cujos órgãos, incluindo a defesa civil, confundem a recomendação de impessoalidade com a mera insensibilidade ao drama coletivo de desalojados.

Este tipo de intervenção militarizada remete à reflexão sobre as relações estabelecidas. Por parte das forças armadas, há uma forte resistência ao diálogo, à negociação, sobretudo com “civis”. Preparados para atuar em momentos de guerras e conflitos, a autoridade e moralidade são instrumentos de manutenção da ordem. A hierarquização reflete na forma verticalizada de comandar as ações, fazendo com que as políticas públicas locais tornem-se meros coadjuvantes da ação.

Por outro lado, os profissionais que compõem a defesa civil, oriundos das corporações militares, não abrem mão de sua visão de mundo. Conforme destaca Valêncio (2009), o “outro” do policial militar é o elemento suspeito, que age pressupostamente em conflito com a lei. Já o outro do bombeiro, é a vítima de um sinistro pedindo socorro. O outro para as forças armadas é o inimigo, visto como um agente ameaçador externo. Em todos estes casos, o “outro” não é visto como um cidadão, ou seja, alguém com direitos legítimos que requer o estabelecimento de relações de igualdade. Dessa forma, na prática, essas visões de mundo manifestam-se remetendo à necessidade de reconstruí-las sob novas bases.

Portanto, dentro do sistema de gestão de riscos, cada subsistema deveria ter claro sua função, para que este tipo de estigmatização não

ocorresse. O exército auxiliaria na organização dos abrigos, a PM proporcionaria a segurança local e os profissionais da área de humanas fariam a intervenção direta com as famílias e mediarão a situação com os outros atores-chaves. No entanto, algo que ficou visível durante a ocorrência do desastre foi a ausência de articulação entre os componentes desse sistema. De acordo com os profissionais,

não existe interação entre os órgãos, nem sequer diálogo sobre isso...nunca participei...[...] não se tem uma compreensão da assistência social, do que a educação faz, e muito menos da educação o que a assistência social faz qual é o seu papel diante de um desastre [...] não existe trabalho em rede (RI)

o que a gente percebeu, era um empurra e empurra, a maior parceria a gente conseguiu se articular foi com a política de assistência social e a defesa civil, para conseguir parceria com a saúde a gente teve que acionar o juiz, secretário de Saúde, requisitar serviços, encaminhar notificação para o conselho tutelar das situações que não estavam tendo atendimento, a gente teve mesmo que apelar para requisições de serviços, porque pareceria a gente não conseguiu. A gente conseguiu ter parceria na região que eu trabalhei, depois de muito diálogo, muitas conversas, somente entre defesa civil, assistência social e exército. Mas não foi fácil.. (CL)

não senti integração desses órgãos, pelo contrário, todas as ações foram muito desorganizadas, demorou um tempo pra coisa se organizar porque teve que entrar o exército com todo seu aparato para botar uma certa ordem, coisa que não era necessária se tivesse o poder público com esse plano, inclusive até de fazer exercícios práticos que na época nós fazíamos. Há uma fragmentação muito grande, não houve interação, o que dificultou muito o atendimento das famílias, houve muita desorganização até do acesso das famílias a estes alimentos, enfim, não havia centralidade das ações, não havia um trabalhar junto, parceria entre as secretarias, uma intersetorialidade, não houve (RE)

Os relatos acima apontam a inexistência de uma ação interdisciplinar. Ao que conta, todas as secretarias se restringem a atender o que lhe parece designado como função. Apenas um dos entrevistados, menciona que houveram avanços significativos no que diz respeito a ações intersetoriais:

Depois de 2008, a gente conseguiu rever várias coisas. Uma das ações foi esse trabalho intersetorial principalmente através do chamamento da defesa civil, a gente tem um grupo que se chama GRAC, eu faço parte e nesses encontros, anteriormente eram uma vez por mês, aí, depois que cada um se conheceu e sabe de sua atribuição, a gente começou a diluir para dois meses. Nesse período diminuímos a frequência, mas a partir desse grupo a gente tem trabalhado a questão da intersetorialidade, então, a gente

tem representantes do SAMU, da PAS, dos bombeiros, exército, da PM, da DC, obras, planejamento, imprensa e comunicação. Eu vejo que a gente avançou nesta questão do trabalho intersectorial, mas a gente ainda tem que melhorar no processo de informatização. Hoje em dia, você atende uma família aqui na secretaria, não sei se ela foi atendida na habitação, não sei se ela teve lá, porque a gente não tem um sistema que nos interligue, isso é uma questão que a gente vem sentindo há muito tempo, e iria trazer respostas e qualificar o atendimento. Eu atenderia a pessoa eu saberia qual foi o procedimento feito lá na secretaria de saúde, isso seria ideal. (ML)

O grupo ao qual o técnico se refere - GRAC - Grupo de Atividades Coordenadas, criado após o desastre de 2008, auxiliou na elaboração do plano de contingências que prevê o mapeamento das áreas de risco, dispõe sobre a localização dos abrigos e responsáveis, bem como, estabelece atribuições a cada grupo de atuação.

O referido grupo possui a seguinte estrutura:

a) Presidente: Prefeito Municipal; b) Secretário Executivo: Secretário de Defesa Civil; c) Representantes de Órgãos Federais: 23º Batalhão de Infantaria e Polícia Rodoviária Federal; d) Representantes de Órgãos Estaduais: 10º Batalhão de Polícia Militar, 3º Batalhão de Bombeiro Militar, Polícia Rodoviária Estadual, Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC), Delegacia Regional de Polícia Civil/BL, Gerência Regional de Educação (GERED), Representantes de Órgãos Municipais,

Secretaria Municipal de Obras (SEMOB), Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SESUR), Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS), Secretaria Municipal de Assistência Social, da Criança e do Adolescente (SEMASCRI), Secretaria Municipal de Administração (SEDEAD), Secretaria de Municipal de Planejamento (SEPLAN), Secretaria de Comunicação Social (SECOM), Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação (SEREFH), Secretaria Municipal de Educação (SEMED), Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (SAMAE), Serviço de Terminais Rodoviário de Blumenau (SETERB) e Fundação Municipal de Meio Ambiente (FAEMA); f) Representantes de Organizações Não-Governamentais (ONG'S): Clube de Rádio Amadores, Centro de Operações (CEOPS/FURB), Associação dos Profissionais de Segurança de Blumenau e Região (APSEBRE), Câmara de Diretores Lojistas (CDL), Associação Comercial e Industrial de Blumenau (ACIB), Oi Telecomunicações, Jeep Clube e Moto Clube, Associações, Grupos de Escoteiros, Entidades Religiosas, Equipes de Coordenação dos Abrigos. (PLANO DE CONTINGÊNCIAS, 2009, p. 08)

O que chama atenção é que os próprios técnicos que atuam na secretaria municipal de assistência social desconhecem tal grupo e seus representantes. Desconhecem qualquer atividade relativa aos desastres e ao novo plano de contingência. Outra questão polêmica é que o MAD-Movimento dos Atingidos pelo desastre – criado ainda em 2008, ficou

de fora deste grupo. Tampouco qualquer sindicato de trabalhadores está presente neste coletivo, assim também a FURB. Os afetados não se encontram ali representados, ou seja, este plano não foi construído de forma integrada e participativa e sim, por um grupo de pessoas que organizou formas de atuar com a população afetada, sem o consentimento desta.

Tamanho é o desconhecimento dos profissionais que seguem apontando a falta de planejamento e interdisciplinaridade nas ações, como as principais dificuldades de superação dos problemas relacionados aos desastres.

A grande dificuldade além de não haver planejamento é o entendimento da rede sobre como agir diante da situação, então não há entendimento por não haver insistência, então deveria haver um grupo de discussão, coordenado pela assistência social ou defesa civil para debater a questão das catástrofes, eu acho que deveria ter algo mais firme em relação a isso. (RI)

A política de assistência social tomou uma postura que foi a pior de todas, que eu entendo como um atestado de incompetência do gesto. Ele fez contatos, e nestes contatos ele aceitou que assistentes sociais de outros estados viessem na maioria do Rio de Janeiro para gerenciar estes espaços. Eles não vieram para fazer trabalho voluntário e para trabalhar junto, eles vieram para gerenciar. Então, assim, o que é que o gestor disse: “ os meus profissionais não tem competência, porque eu quero que venha um profissional do Rio de

Janeiro e o meu profissional vai ficar submisso ao profissional de lá. (CL)

A fragmentação das ações, nós assistentes sociais da saúde não sabíamos pra onde ir, não existia centralidade, [...] num primeiro momento até sentíamos que a própria assistente social que estava à frente das ações não nos queriam lá nos seus abrigos. E por que? Tem questão partidária, a questão da incompetência técnica também, porque a maioria das assistentes são recém formadas, a postura profissional também, a não intersetorialidade do serviço público, cada um trabalhou no seu gueto, nas suas secretarias como se não fossem do mesmo serviço, esse foi um problema bem sério, a arrogância do secretário de assistência social, de achar que tudo isso era dele, foi muito arrogante, autoritário nas ações, centralizou, fez com que as famílias também não participassem do processo, a falta de democracia e de diálogo no momento, no pós desastre não havia e não houve nenhum processo participativo, vindo do serviço público (RE)

Este é o momento de manifestação concreta do impacto do desastre que evidencia o confronto entre o grau de preparação do sistema social e os efeitos produzidos pelo desastre. Testam-se, então, obrigatoriamente, os modelos construídos e pré-definidos no planejamento para a gestão de emergência, conforme visto no primeiro capítulo. A dificuldade foi sentida por todos os atores envolvidos na gestão de riscos, o não planejamento gerou a não organização dos serviços e, sim, a improvisação de ações emergenciais.

Neste estudo, ficam explícitas as características de condução da política local: centralização das ações em um número restrito de gestores e profissionais, o não estímulo à participação popular no processo de gestão e a falta de um trabalho interdisciplinar que congregue diferentes saberes para um mesmo fim.

Estas características centralizadoras e verticalizadas refletiram na atuação dos profissionais de serviço social, que diante deste emaranhado de indefinições e ausência de direcionamento, atuaram segundo orientações particulares dos gestores e coordenadores.

Nossa profissão é interessante, mas com os profissionais como um todo, você não percebe um olhar. Os assistentes sociais não têm sensibilidade, eles chutam as pessoas no sentido figurado, isso dói muito, porque você ver um guarda de trânsito, um cidadão comum entender que um bêbado é um vagabundo é uma coisa, mas ver assistentes sociais entender um bêbado como um vagabundo é diferente, porque teve uma formação e era pra pensar diferente; e não é um profissional é a massa...então você vai acreditar em que? Os caras acreditam que é muito legal ficar sentado na cadeira esperando o salário no final do mês. Isso me angustia muito, por isso acho que não quero mais ser assistente social, quero outra coisa para minha vida [...] e a maioria dos assistentes sociais infelizmente, já saem da academia não tendo entendimento claro sobre o papel do assistente social (RI)

O que a gente viu da política de assistência social a partir do momento que as coisas

foram se organizando [...] eu diria que foi uma “perversidade mesmo” de muitos profissionais, na condução de gestor mesmo, profissionais que por algum motivo estão atrelados à Política, ou por questões ideológicas ou até mesmo querendo garantir os seus cargos, que acabavam sendo perversos em seus encaminhamentos, inquerindo as famílias, fazendo um olhar de culpabilização mesmo, sabe, “vocês estão nesta situação porque vocês ocuparam um espaço que não deveriam ter ocupado” “vocês estão nesta situação porque vocês não se organizam” e aí vem a questão de virar um espaço de policiamento mesmo, então a família vai trabalhar, a criança ficou no abrigo, então “vamos acionar o Conselho Tutelar porque não poderiam ter deixado a criança aqui” mas ao mesmo tempo se a família não pode trabalhar “porque não vai trabalhar pra poder sair daqui” num momento posterior a este, em que as casas estavam interditadas, houve uma expulsão muito grande, “ ah mas vocês têm parentes, por que não vão com eles” e aí uma pressão muito grande mesmo no sentido de expulsão destas famílias, e ficava claro que cada um resolvesse seus problemas, a responsabilidade era de cada indivíduo ele é que teria que dar conta de morar na casa de parentes, alugar casa, tinha que se organizar, isso ficou muito evidente! Isso com condução do gestor, a gente teve inclusive a política de assistência social retrocedendo no sentido de cortar recursos que a família recebia, auxílio natalidade, auxílio funeral, cortaram com aval do CMAS usando sempre a situação de calamidade pra se respaldar, diminuíram os recursos repassados pelo Bolsa família, também com aval da CMAS. Esse retrocesso

vai até hoje, nós tínhamos um vale cidadania para a família, onde ela tinha autonomia pra gastar este recurso, hoje voltamos a dar cesta básica pra família, e desde a catástrofe foi isso. Retrocedeu-se, isso veio junto com a catástrofe, primeiro seria momentâneo, e não foi isso que aconteceu, assim como as moradias provisórias, que estão lá até hoje, há os que conseguem suportar a pressão e não vão pagar aluguel, não saem e vão morar com parentes, quando não vão embora inclusive do município. (CL)

As denúncias sobre o olhar do assistente social, defesa civil e exército foi algo apontado pelos próprios profissionais, que se sentiram, muitas vezes impotentes, tamanha a perversidade de algumas ações. Nos momentos de crise, em que os afetados já se encontram fragilizados, “campeiam a intolerância, a discriminação e o preconceito contra os setores empobrecidos do país ao ponto de elites e servidores públicos sentirem-se livres para propagar seus próprios parâmetros de justiça, retalhando a nação entre os que devem ser tratados com civilidade e os matáveis (RIZEK, 2002 apud VALÊNCIO 2009, p. 14)” Assim, estigmatizados por habitarem áreas de risco, pouco munidos de conhecimento acerca de seus direitos, passam a sofrer pela ação arbitrária do estado.

Estas condutas são reflexos de duas dimensões diferenciadas que se entrecruzam: de um lado a dimensão da Política Pública, que influenciada pelas diretrizes macroeconômicas conduz e direciona políticas sociais a serviços minimalistas, escassos e fragmentados, culpabilizando as famílias por não conseguirem acessar os bens e serviços que a sociedade oferece via mercado e, outra dimensão se refere aos reflexos desta conjuntura na prática do profissional de serviço social, que muitas vezes, reproduz tal discurso. Ambos os fatores remetem a um terceiro elemento que é a fragilidade na formação destes profissionais, que desprovidos de uma visão crítica da realidade, se deixam contaminar pelo discurso neoliberal (responsabilização do

indivíduo pela cobertura de todas as dimensões da vida) e neo-familiarista (a família como núcleo responsável).

Atualmente, os benefícios e serviços têm sido utilizados para corrigir distorções decorrentes de modelos econômicos concentradores de renda, “gerando e aprofundando a desigualdade social e impedindo a expansão horizontal dos direitos sociais, com histórica submissão das políticas sociais às políticas econômicas”. (SILVA, 2001, p.03)

Assim, o Estado, que possui um caráter essencialmente assistencial, só prioriza aquelas famílias que faliram, ou seja, que não possuem condições de cumprir suas responsabilidades, ou que falharam com as mesmas, conforme apontado no capítulo anterior.

Martinho Bermúdez, reforçando o caráter focalista das políticas sociais que vêm sendo direcionadas às situações de extrema pobreza, inaugura o conceito de neo-familiarismo, onde demonstra que a crise do Estado de Bem Estar, aparentemente requer uma solução familiar, ao menos parcial, em termos de reduzir a dependência aos serviços coletivos e aumentar ou redescobrir a autonomia e iniciativa pessoal/familiar. O neo-familiarismo tem bastante força, porque apela para uma realidade que não deixa de ser relevante, teórica e politicamente. Os indivíduos e famílias sempre estão elegendo, negociando e definindo estratégias a respeito dos diferentes bens, serviços, etc. (MARTINHO BERMÚDEZ, 1999, p.107)

Esta tendência “neo-familiarista” se percebe nas ações e nos discursos aferidos e se representa como negligente em relação às transformações macroestruturais, em abordar a família como um campo autônomo, compacto e definitivamente articulado, quer dizer, como um campo de interações concisas.

A forma como as famílias são vistas pelas políticas se expressam nas falas dos entrevistados:

você continua vendo um olhar punitivo em relação a essa família [...] a política de assistência social o tempo todo acionava o conselho tutelar pra ir até estas famílias fazer

como polícia “olha vocês estão numa área de risco e se vocês não saírem nós vamos abrigá-las (na casalar) e aí quando você coloca assim para a Política, para o Gestor, “ta mas o que vocês possibilitaram para que estas famílias saíssem das áreas de risco, qual foi a oferta que vocês fizeram? Um programa de transferência de renda pra ela locar um espaço melhor? Foi oferecido a inserção na política de habitação pra poder estar tendo direito a um dos apartamentos. Quando você faz esse tipo de questionamento geralmente eles não têm algo de concreto pra te falar, porque “a mas a família está com a gente já há anos e não faz nenhum movimento... (CL)

demanda grande, sobrecarregou as profissionais que estavam a frente porque a secretaria de assistência social se colocou a frente de uma maneira frágil, com várias dificuldades, e aconteceu que no atendimento às vítimas do desastres que precisariam ter um olhar mais sensível, acabaram sendo recebidas até de maneira agressiva, como se tivessem culpa do que estava acontecendo. Começa a culpabilização das famílias, de ser pobre, isso que a gente via. Uma incompetência técnica para lidar com estas situações (RE)

A forma como as famílias das classes populares são tratadas pelas políticas públicas e seus representantes não é uma situação específica de Blumenau. Este estudo de caso apenas reflete uma realidade conjuntural que se expressa de forma concreta no cotidiano das cidades. Esta orientação parte da lógica das agências internacionais,

onde há uma expectativa de que a família “exerça um papel decisivo, até substitutivo, em relação ao acesso, cada vez mais incerto, ao sistema de direitos sociais”. (SANTOS, 2003)

Conforme se destacou no capítulo anterior, a reforma do estado e a tendência neoliberal delegam que o Estado diminua seu papel interventivo, repassando suas responsabilidades para os próprios indivíduos. Neste ínterim, é comum o discurso de que “só é pobre quem não quer trabalhar” ou que não quer “crescer na vida”.

No entanto, a realidade é que “a família se encontra muito mais na posição de um sujeito ameaçado do que de instituição provedora esperada”. O que se tem atualmente é “uma instância sobrecarregada, fragilizada e que se enfraquece ainda mais quando lhe atribuímos tarefas maiores que a sua capacidade de realizá-las”. De acordo com as autoras, a expressão neo-familiarismo traduz o subjacente à “tendência ideológica atual de transformar a unidade familiar em solução para a racionalidade do modelo global, reprivatizando atividades no passado tornadas públicas e trazendo a unidade doméstica – privada por definição- de volta para a sociedade em geral.” (CAMPOS e MIOTO, 2003.p.183)

Em suma, percebe-se que o sistema de proteção social brasileiro está pautado em orientações fundamentalmente oriundas do plano político-econômico de agências internacionais e que, cada vez mais, o estado torna-se mínimo, atendendo apenas aquelas famílias que não possuem meios de subsistir, deixando o restante da população à mercê da benevolência da sociedade civil que, em contrapartida, vem ampliando ações assistencialistas. A família, por sua vez, encontra-se cada vez mais sobrecarregada e perpassada por crises múltiplas e sendo co-responsabilizada pelo aparelho Estatal, ao invés de ser amparada.

Esta conjuntura reflete na prática profissional do assistente social, não só como profissional, mas como indivíduo que também precisa do trabalho assalariado para viver. A experiência da intervenção do serviço social com os afetados refletiu em projetos de sociedade e bases ético-políticas diferenciadas. Sabe-se que a ética das profissões não está dissociada do contexto sociocultural e que este possui uma profunda relação com a ética social e, conseqüentemente, com os projetos sociais nos quais estes profissionais estão inseridos.

eu acho que a gente precisa fazer uma reflexão muito grande mesmo, né, até mesmo pra academia, que profissionais nós estamos formando? Com que consciência os profissionais estão saindo da academia, qual é a ideologia? qual é o modelo de sociedade que eles buscam? Porque quando eu saio da academia com uma formação em serviço social, eu deveria sair com uma postura ética, buscando uma sociedade mais justa, menos desigual, uma sociedade de direitos e eu vejo que muitos profissionais estão aí na rua fazendo o inverso disso, não se comprometendo mais com a causa da cidadania, com a causa dos direitos sociais, me preocupa muito, nós temos uma gestão que conduz para o insucesso, eu vejo isso como muito complicado (CL)

O assistente social encontra-se em meio a um emaranhado de indefinições quanto aos papéis a serem desempenhados, ações políticas e formas de atuar em momentos de crise. Em alguns abrigos, o assistente social comportou-se como mero executor de tarefas, seguindo as orientações da Defesa civil e exército, com regras impostas, horários determinados, coordenador indicado pelo gestor. Nestes espaços, os conflitos foram constantes, gerando insatisfação por parte dos afetados e situações difíceis de serem administradas. De acordo com Valêncio (2009), devido à insatisfação dos abrigados com as normas impostas e o risco de que surjam conflitos com gestores e entre o grupo, o abrigo passa a ser visto pela defesa civil como de difícil administração.

Por outro lado, assistentes sociais que tiveram uma postura crítica frente à realidade, conseguiram intermediar as relações entre afetados, defesa civil e exército, construindo regras coletivas, dialogando sobre os horários, divisão de tarefas e elegendo o coordenador do abrigo. Nesses espaços, a auto-organização dos afetados contribuiu na condução dos trabalhos e possibilitou o exercício democrático na tomada de decisões.

Os fatores que determinaram a postura dos profissionais são de diversas ordens. Em alguns casos, a insegurança dos cargos comissionados (indicação política) tornam os profissionais reféns das “ordens” do gestor. Por consequência, a falta de uma leitura crítica da realidade traduz-se na culpabilização das famílias pela sua condição, na ausência de diálogo com a população afetada e não reconhecimento do código de ética como balizador da prática. Assim, pode-se dizer que a dimensão ética reflete na dimensão interventiva do profissional. A intervenção social, por sua vez, é um campo conflitivo, onde entram em cena as necessidades dos afetados, as decisões de quem está intervindo, os interesses desses atores, a forma como a instituição é conduzida, entre outros fatores. É um espaço onde incidem diversas tradições profissionais e demandas que configuram a questão social contemporânea. Supõe-se que a abordagem ética é uma dimensão sempre presente, no entanto, esta é, muitas vezes, sobreposta por posicionamentos religiosos, político-militantes, técnicos, ou até de posturas oportunistas, que operam no sentido de fundamentar as ações profissionais.

No caso do profissional de serviço social, esta dimensão ética deveria estar pautada no Código de Ética⁶⁴ profissional que é o balizador

⁶⁴ A primeira formulação do código de ética do Serviço Social Brasileiro data de 1947 e constitui uma resposta à exigência de configuração de uma axiologia (explicitação de valores com os quais os profissionais se comprometiam). O documento revela os seguintes traços: “respeito à lei de Deus, bem comum, dignidade da pessoa humana, caridade cristã”. E ainda, com relação aos usuários, ressalta que: “O Serviço Social trata com pessoas desajustadas”. (Brites e Sales, 2000.p.27) No entanto, a regulamentação da profissão só se efetivará em 1957. Posteriormente, ocorre a criação do Conselho Federal dos Assistentes Sociais (1962), é sancionado, em 1965 o primeiro Código de Ética propriamente dito. Passaram 18 anos desde a formulação do documento inicial (1947) e na ocasião da publicação a sociedade brasileira já vivia os desdobramentos do pós-1964. A Ética tradicional, pois, presente tanto no documento de 1947 quanto no Código de 1965, era apenas de caráter controlador e normativo. No entanto, na década de 60 e 70, o perfil do profissional de Serviço Social já começava a vislumbrar mudanças. Estas mudanças atreladas ao contexto sócio-econômico e Político cultural da década de 60, contribuem para a emergência de um pluralismo

da prática. A partir dele, o profissional pode decidir a melhor condução das ações, sem ferir a ética profissional, e nem desconsiderar os direitos socioassistenciais da população usuária.

O Código de 1993 fundamentou-se em algumas exigências: Primeiro, foi necessário qualificá-lo como referência ético-política, delimitando, com clareza, os valores e compromissos éticos e profissionais. Em segundo, procurou-se estabelecer um elenco de regras jurídico-legais, com intuito de aprimorar e salientar sua dimensão normativa. Os artigos são dotados da “capacidade, seja de orientar as melhores escolhas, seja a de detectar e combater as infrações à ética profissional”. A partir de então, tais infrações tornam-se passíveis de denúncia por qualquer pessoa que seja lesada em seus direitos, em decorrência da atuação profissional do Assistente Social; e, portanto, de ser alvo de apreciação e ação dos órgãos fiscalizadores da categoria – os CRESS. (PAIVA e SALES, 2003.p.17) De acordo com as autoras, duas preocupações nortearam a produção do novo Código: 1) transformá-lo num mecanismo de defesa da qualidade dos serviços profissionais; 2) constituí-lo em um mecanismo eficaz de defesa do exercício profissional.

profissional. três correntes de pensamento começam uma longa discussão: 1) voltada para a matriz conservadora e tradicional; 2) outra ainda nessa direção, mas emoldurada pela modernização; 3) matriz crítico-dialética e com olhos postos para o futuro. Nesta disputa será vitorioso o projeto profissional que aprofunda os vínculos do serviço social com o conservadorismo (discurso tecnicista, sistematizados nos documentos de Araxá(1967) e de Teresópolis(1970). Este projeto irá se materializar mais tarde no Código de Ética de 1975. No código de 1975, aprofundaram-se sobretudo, os vínculos teórico-metodológicos do Serviço Social com o estrutural funcionalismo, expressando o adensamento da lógica racionalista cientificista. O grande marco histórico do novo período que se abre para o Serviço Social foi o III CBAS (1979) conhecido como congresso da virada pelo seu caráter contestador e pela vontade política de transformação. Todas as discussões culminaram na aprovação do currículo de 1982 (novo perfil profissional) A revisão do código de 1975 residiu na ultrapassagem dos valores da pessoa humana e do bem comum, estabelecendo-se o código de 1986. Ainda inconsistente em termos de aplicabilidade, este código foi revisto, originando o código de 1993 que perdura até os dias atuais.

O código de ética profissional de 1993 não é apenas uma diretriz norteadora da ação profissional, mas um projeto ético-político da profissão, um projeto de sociedade pela qual se entende que todos os assistentes sociais deveriam aderir.

No entanto, observa-se que a herança deixada pelos antigos códigos e as condutas religiosas e conservadoras, ainda persistem em dias atuais. Até mesmo porque muitos assistentes sociais formaram-se nestes períodos históricos, aplicando em sua prática, paradigmas arcaicos.

De acordo com Iamamoto (2002), o maior desafio com que nos defrontamos na atualidade, no sentido de efetivação do projeto, é torná-lo um guia efetivo para o exercício profissional e consolidá-lo por meio de sua implantação efetiva. Para tanto, é necessário articular as dimensões ético-políticas, acadêmicas e legais que lhe atribuem sustentação com a realidade do trabalho profissional que se materializa.

3.2.2.2 Mudanças, desafios e perspectivas após a crise de 2008

Quando questionados sobre as mudanças ocorridas a partir do desastres socioambiental ocorrido em Novembro de 2008, a maioria dos técnicos, exceto a profissional que atua como diretora na SEMASCRI, afirmam que não houveram mudanças.

Não, a situação continua delicada, por não haver planejamento adequado para atender situações de tragédia, a secretaria tinha uma equipe despreparada e as ações foram meio

no atropelo, pensando em fazer, em atender, mas de forma não adequada o suficiente para garantir que as pessoas tivessem as moradias provisórias por ex. você ficaria num espaço entre 4 paredes cobertas por sarrafo? e ainda continuam lá. Eu não ficaria, eu ia pra debaixo da ponte. Se perguntar, João Paulo (prefeito), você ficaria numa moradia dessas? Sempre que você vai destinar um recurso tem que se colocar no lugar da pessoa. Não acompanhei de perto os recursos que vieram, os recursos para manter os galpões...não acredito que há má fé para prejudicar a população, sinto que, faltou priorizar planejamento, uma sensibilidade maior para com as pessoas que estão nesses espaços e até porque vão acessar esses apartamentos que não têm sacada, pequenos, famílias de sete como vão entrar num apartamento de dois quartos, então é super delicado. (RI)

Aqui, o técnico refere-se a uma questão já debatida anteriormente. A solução encontrada pelo “grupo de gestores” para as moradias foi a construção de condomínios, com apartamentos de 49 m² em que, independente do número de membros da família, teriam que se adequar a esta situação. Logo abaixo serão apresentados depoimentos destes moradores sobre a situação vivenciada nos condomínios e a discussão será aprofundada. Aqui se remete, novamente, à falta de participação dos afetados em relação ao futuro de suas vidas. Estes foram meros expectadores do poder público, aceitando “a doação” como se fosse uma dádiva, já que em 150 anos de convivência com os desastres, nenhum projeto semelhante foi efetivado.

Se você for hoje fazer visita aos espaços que tiveram ocorrências, as famílias voltaram pra lá, na maioria dos lugares as famílias voltaram a morar em áreas de risco. As que não suportaram ficar nas moradias provisórias, por toda a pressão, por toda intervenção do estado naquele espaço, estão hoje em áreas de risco. Sinceramente, entendo que as situações vão continuar acontecendo, porque é característica de Blumenau, de como a sociedade ta configurada, do modo capitalista de produção, da segregação espacial das cidades, e porque não há prevenção (CL)

como profissional da saúde, não percebo mudança, tanto é que dentro da saúde, não participei de nenhum movimento para discutir esta questão junto com todas as secretarias e todos os órgãos como deveria estar envolvidos, acho que continua assim, a assistência social assumindo tudo e lá internamente não sei como está acontecendo...então a intersetorialidade não acontece. (RE)

Estas opiniões divergem da técnica (ML) que aponta avanços nos últimos anos. Essa situação evidencia a falta de diálogo interno da secretaria e fraturas que vão desde o repasse das informações acerca do que vem acontecendo, até mesmo, na articulação dos profissionais para construção de metodologias de intervenção conjuntas. É a verticalização das ações que foram pensadas pelo GRAC e não chegaram aos assistentes sociais e, muito menos, à população afetada. Portanto, sobre a percepção dos supostos avanços, apenas os condutores da política

estão sustentando essa versão, os demais não conseguem visualizar diferenças entre o antes e pós desastre.

nossa organização interna está melhor, já temos toda uma logística para atender a situação do desastre, a equipe está melhor preparada, temos um organograma das atribuições de cada membro da secretaria. (ML)

Como desafios à profissão e ao enfrentamento dos desastres, um dos entrevistados aponta a dificuldade de intervir em situações de crise conforme segue:

Bom, a gente já trabalha com essas famílias que estão nos morros e que vivem em situação de vulnerabilidade social e que estão desassistidas pelas políticas públicas como um todo, e que tem todos os problemas relacionados a drogas, saúde, desnutrição, tráfico entre outros. E como lidar com isso dentro de um abrigo? Como gerenciar isso? Isso é um desafio e não tem governo e não tem equipe técnica que dê conta disso. É um pandemônio, você pode ter boa intenção, mas não tem como atender todo mundo da mesma forma neste espaço. Onde estão, eu vejo, uma coisa bem delicada, até porque na casinha deles lá no morro já era complicado, imagina todos no mesmo espaço que é limitado, onde um fala e o outro ouve no outro lado. Acabou o privado, até devia ter uma tese

sobre isso o espaço privado tornou-se público. (RI)

A questão social contemporânea é multifacetada e atrelada aos problemas macroestruturais que afetam diretamente a vida das famílias, especialmente as de baixa renda e retratam um cenário difícil de intervenção para os profissionais. Além das questões supracitadas por Ri, existem diversas outras, como relações interpessoais conflituosas gerando a violência doméstica, o tráfico de drogas, problemas relacionados à saúde, exploração sexual infanto-juvenil, ou seja, um adensamento de questões que se intensificam quando famílias são aglomeradas, seja em moradias provisórias, ou ainda, em condomínios sem as condições mínimas de adaptação e sociabilidade.

O abrigo, a moradia provisória e especialmente a gestão destes espaços, são desafios a serem enfrentados pelos profissionais, pois estes se figuram como a ponta de um iceberg, que imerso num sistema complexo de “ausências” e somado aos desastres, afetam a vida de toda a cidade.

Neste ínterim, a descrença dos profissionais sobre alternativas e perspectivas é visível através das falas. No entanto, ainda conseguem vislumbrar mudanças positivas que passam pela reorganização da forma como este processo vem sendo conduzido. A questão mais apontada foi a necessidade de um planejamento integrado e participativo, em que diferentes grupos de atores estejam efetivamente representados, além da retirada imediata das famílias das áreas de risco e a construção de uma política habitacional que consiga lidar com estas demandas.

Sobre a política de assistência social, os entrevistados sugeriram incorporar nos CRAS ações de educação popular que abordem as questões ambientais e de risco, buscando fomentar uma consciência ambiental que atinja a longo prazo, mudanças paradigmáticas. A prevenção foi apontada como a única forma de se agir, evitando que a vida de muitas pessoas seja ceifada. Para tal, a compreensão de que um esforço conjunto é necessário, pois sem o envolvimento das demais políticas públicas e da população, tornar-se-ia praticamente impossível uma mudança de cenário.

A curto prazo é bom rezar...eu subi o morro, ele rachou em três lugares...uma hora ou outra vai descer, e as famílias voltaram para lá...e isso achei totalmente equivocado, os caras abriram a rua, religaram a luz...Por que abrir se não era para voltar? Por que fazer? A curto prazo, a Secretaria de Habitação tem que tirar as pessoas da situação de risco. Pra ontem, murar tudo e plantar vegetação nativa, reflorestamento, imediato. A assistência social deve articular a rede, porque sentiu na pele, a defesa civil tinha uma equipe mínima...foi todo mundo pra rua, em determinado momento a SEMASCRI ficou desativada. A curto prazo, discussões de rede sobre o papel do serviço público no atendimento a situações de catástrofes, lembrando não só deslizamentos, mas todos os tipos de catástrofes, porque estamos sujeitos a todos os tipos, o tornado que passou lá no oeste se tivesse passado em Blumenau tinha levado tudo.(RI)

A articulação da rede socioassistencial também foi bastante apontada como sendo de fundamental importância para o fortalecimento do sistema de gestão de riscos. Fica evidente que a política de assistência social sozinha, não dará conta de assumir com as funções que lhe foram delegadas no desastre de 2008. Em que pese essa limitação, efetivamente foi a única política que deu respostas à população afetada e esteve a frente das ações.

Efetivamente a gente precisa trabalhar em rede, em parceria com as escolas, com os

espaços de saúde pra estar realmente conscientizando as famílias do risco que se corre e assim eu vejo que assistência social tem um papel fundamental, porque a maioria das famílias que são atendidas estão justamente residindo nestes espaços e estão justamente vulneráveis, seja na questão de habitação, alimentação, seja na questão de trabalho e renda, então, assim, construindo uma consciência ambiental, uma consciência de cuidado, eu acho que a gente pode sim trabalhar na prevenção e conseguir se não evita, mas diminuir bastante estas situações de risco. (CL)

Penso que depois dessa experiência, a assistência social que está coordenando estas ações deveria chamar todos os servidores, inclusive, e principalmente, do serviço social para estar planejando e construindo o plano que não sei onde foi parar. E também a assistência social deveria estar pensando formas de financiamento pra situações de desastres, de elaboração de projetos emergenciais, isto acho que tem que ser incorporado na questão orçamentária do município e nas três esferas. Organização comunitária, espaços democráticos e participativos, na educação incorporar esta temática, o serviço público/prefeitura construir um plano, um comitê, buscando parcerias das lideranças comunitárias, os CRAS já incorporando isto nos trabalhos de grupo de educação popular, planejar, ter um plano de ação e trabalhar com a população, a questão dos impactos sociais e

subjetivos/psicológicos que acarretam. Se a gente tiver isso, e é possível construir isso dentro da intersectorialidade, dentro do serviço público, que tenha esse grupo que planeje, que elabore esse plano, que tenha ações definidas para cada secretaria, tenha uma centralidade, clara, porque vai precisar. Não podem ser fragmentadas, as ações do desastre. (RE)

Para a profissional que está vinculada à gestão, a necessidade de se criar um setor especializado na gestão de riscos local seria o próximo passo para a estruturação dos serviços. Seria um setor especializado que faria a articulação da rede socioassistencial.

Uma das grandes conquistas foi que o Secretário de Assistência participou da elaboração da TIB (Tipificação Nacional de serviços socioassistenciais), da implementação do serviço de calamidade pública, regulamentando. O que se precisa fazer, então, estruturar esse serviço, hoje a gente tá trabalhando com o programa minha casa minha vida, acompanhamos as famílias nas moradias provisórias, mas na hora que estes programas terminarem vamos ter que estruturar um serviço de resposta à calamidade, com uma equipe só para desenvolver essa atividade. Chegou uma situação, é a equipe que vai atender, quando não estiver fazendo isto, vai estar mapeando as áreas de risco, verificando as famílias que estão nestas áreas. Eu acho que isso é

essencial, até na ponte com a defesa civil, e as outras políticas. Acho que esse é o grande desafio, a implementação desse serviço especializado. A prevenção é fundamental, orientar a comunidade para que ela tenha consciência do que é o risco. Investimento em programa habitacional, fiscalização para que não voltem a habitar estas áreas. Já está sendo feito, só que a dimensão é muito grande. Cada política vai ter que se estruturar para esta realidade. (ML)

Embora a ideia de criar um setor específico dentro da Política de assistência seja um avanço no que se refere ao reconhecimento da importância desta para com os desastres socioambientais, cabe destacar que se a Defesa Civil fizesse o que realmente lhe compete, que é, dentre outras coisas, articular a rede de serviços, isso não seria necessário. Aqui cabe reforçar o que já foi dito: embora exista o Sistema Nacional de defesa Civil, as ações e a responsabilidade pelo atendimento recaem sobre a assistência social. Há um caminho a ser percorrido no entendimento desta dissonância.

3.2.2.3 Fatores de sucesso e aprendizado social

Os desastres são vistos como momentos de ruptura da “normalidade”, mas também devem ser vistos como momentos em que a

reflexão deve imperar. Se o impacto foi devastador, isto é sinal de que a forma como está sendo conduzida a gestão de riscos está falhando. Neste sentido, o desastre pode ser também um momento em que o cenário se reconstrói sob novas bases, ou continua na mesma linha de condução anterior, que comprovadamente está fadada ao insucesso. Sendo um dos objetivos deste estudo identificar se houve aprendizado social no desastre de 2008, buscou-se indagar os entrevistados sobre suas percepções, quais sejam:

O que eu queria colocar como militante, porque fui contribuir com a população fora dos espaços institucionais e entendendo que a população precisava ter um respaldo e se munir das questões de direito pra poder estar lutando e na falta de um atendimento digno e de qualidade alguns se organizaram, foram lutar pelos direitos, pelo atendimento digno, pela questão habitacional que ficou a mercê e não se tinha respostas e diante desta falta dê... da política pública para estas questões habitacionais, porque a população ficou nos abrigos provisórios durante muito tempo, sem saber o que iria acontecer, diante disso a gente incentivou a organização desses abrigados para que eles tomassem as rédeas e tomassem espaços públicos para construir suas moradias. Isso eu acredito, nessa organização popular, da população pressionar e lutar politicamente pra que sejam atendidas nas suas reivindicações. (RE)

Pode-se perceber, que para esta entrevistada, a participação popular foi é a via mais democrática encontrada para discussão dos

problemas no pós desastre. A postura de alguns profissionais de serviço social contribuiu para que os afetados fortalecessem sua autonomia e buscassem garantir seus direitos. Estas intervenções foram condizentes com o que preconiza o código de ética profissional, construindo relações pautadas no respeito às diferenças e especialmente, no que concerne a garantia dos direitos dos afetados que, muitas vezes, são esquecidos, tornando-os apenas afetados e não cidadãos.

Uma coisa que foi muito legal e que a gente construiu junto naquele espaço (abrigo) foi o fato de eu, enquanto assistente social, não entender que era responsável por aquele espaço, e que era eu que decidiria todos os encaminhamentos. Pelo contrário, eu entendia que aquela comunidade tinha um saber que tinha que ser respeitado e que era com eles que eu iria construir aquele espaço. Então, chamar a comunidade, sentar com ela e pensar como é que nós vamos nos organizar? Até se chegar nesta forma, eram inúmeros conflitos, “ahh eu não vou limpar hoje, porque o fulano não limpou” depois que eles mesmos começaram a gerenciar aquele espaço a realidade foi outra. (CL)

Quando eles vinham reclamar eu falava “sim, mas o exército impôs, vocês aceitaram” vocês não perderam a autonomia e não perderam a cidadania de vocês porque estão sem a moradia, vocês continuam tendo os direitos de liberdade de vocês. Eu dizia muito isso para o Ni, “vocês continuam tendo os direitos de vocês, vocês estão permitindo que o exército diga pra vocês como tem que ser a construção deste espaço. Quando vocês

chegarem e disserem que vocês querem fazer uma modificação, eu chamo vocês, chamo o exército e nós vamos fazer uma assembleia, mas não sou eu que vou fazer isso, são vocês que têm que fazer valer o direito de vocês (CL)

O papel do assistente social na mediação de conflitos entre diferentes grupos também fica evidente. Entre os gestores e afetados encontra-se o assistente social, que deve zelar pelos direitos destes últimos, construindo relações democráticas entre todos os sujeitos envolvidos. Assim, o olhar tutelador e estigmatizado de alguns gestores pode ser mediado, através do diálogo e da articulação feita pelo profissional de serviço social. Diferente de outras condutas que reforçam as visões estigmatizantes, os assistentes sociais entrevistados mostraram que estavam cientes de seus deveres ético-políticos.

Mérito dos técnicos, foi o comprometimento dos profissionais da AS no momento em que eles foram convocados, se apresentaram, tivemos profissionais que ficaram isolados. Vimos a doação, está no código de ética que a gente tem que se apresentar. Conseguimos ter o olhar a frente do que tinha que acontecer, porque a gente tem um secretário que é assistente social e isso contribui muito para a hora da discussão técnica e gerenciar os conflitos. Nas reuniões, conseguimos definir a coordenação dos abrigos junto com a DC, acho que isso foi positivo, outra foi a organização da central de distribuição, porque a gente tinha um olhar de que as pessoas tinham que ter uma alimentação

adequada, rápida. A gente teve contato muito próximo com os abrigos, de eles ligarem e contarem o que estava acontecendo. Montamos uma outra equipe que cuidava só da parte de RH da secretaria, que organizava as atividades dos profissionais e percebia quem tinha ou não condições (psicológicas de continuar nos abrigos) de pensar no revezamento; O comando do GRAC que ficava locado na prefeitura que fazia contato com essa equipe e fazíamos visitas nos abrigos...verificava a situação. Tínhamos 24h de monitoramento dos abrigos, eles sempre nos ligavam para resolver os problemas. (ML)

Assim, o desastre constitui-se também como aprendizado, não só para gestores, técnicos e afetados, mas para a população como um todo. A visibilidade deste impacto certamente repercutirá em diferentes escalas. No nível técnico, conduzirá a reflexões sobre a prática, sobre o processo de trabalho e sobre as relações entre profissionais e afetados. No nível social, trará reflexões acerca dos valores, paradigmas e modos de vida da população. É um longo processo até tornar este aprendizado em prática, transpondo-o para a vivência destas comunidades e desta cidade. É um desafio a ser enfrentado.

3.3 Elementos perversos da intervenção: vozes dos afetados pelo desastre e lideranças comunitárias

Esta parte da coleta de dados foi realizada através de diferentes abordagens. Das seis entrevistas, três foram realizadas diretamente no MAD – Movimento dos Atingidos pelo Desastre – com lideranças do movimento. Ambos entrevistados perderam suas casas no Desastre de 2008 e estiveram abrigados até o momento da ocupação. Estas são identificadas como NI (Nicolas), LU (Luciano) e PA (Paulo). Os dados da entrevista realizada com LU e PA foram extraídos do relatório de pesquisa da FURB, já apresentado anteriormente.

Outras três foram realizadas no condomínio Minha Casa Minha Vida do Passo Manso, na Morada das Figueiras, o maior de Blumenau e os sujeitos entrevistados foram indicados pela síndica local por terem ficado desde 2008 até os dias atuais aguardando os condomínios do governo. Trata-se de pessoas que estiveram abrigadas e passaram aproximadamente 03 anos nas moradias provisórias. Estas são identificadas como Carla (CA), Maria (MA) e Elisa (EL).

Foram utilizadas outras fontes de dados, como cartas escritas pelos afetados, jornais do MAD, panfletos elaborados pelos afetados, bem como a observação participante realizada durante as reuniões do movimento e em visitas a campo, realizadas por esta pesquisadora. A partir deste mosaico de informações, pode-se perceber que da trama da participação popular emergiram líderes democráticos que a comunidade reconheceu como representantes legítimos de seus interesses, dando origem ao MAD - Movimento dos Atingidos pelo Desastre.

3.3.1 De expectadores/receptores a protagonistas sociais

Nesta parte do estudo será caracterizado o impacto do desastre sobre a vida das famílias, bem como de que maneira as ações dos gestores refletiram em seu cotidiano. Conforme destacado em outros momentos deste estudo, foram inúmeros os conflitos nos abrigos, a falta de diálogo com a população usuária e a gestão centralizadora, fatos estes

que levaram à criação do MAD - Movimento do Atingidos pelo Desastre, que passou a lutar por direitos que estavam sendo violados. Da mesma forma, os projetos habitacionais em andamento estavam sendo decididos de forma verticalizada, sem a participação dos maiores interessados.

Como afirma Demo (1999), a participação não é algo dado nem concedido como dádiva, mas é, sim, um processo de conquista. A conquista de participação nesses espaços significa uma mudança em termos de igualdade democrática, pois a participação da sociedade civil não se refere somente à reivindicação de direitos sociais, mas, também, de definição dos rumos das políticas públicas.

Neste sentido, a participação ou a não participação define como será a consecução destas políticas. Infelizmente, em Blumenau, não há uma experiência positiva no que se refere a participação popular na gestão de riscos e, por este motivo, o direito de participação teve que ser conquistado pelos atingidos pelo desastre de 2008.

Os afetados transitam entre as categorias de desabrigados, desalojados e abandonados. De cidadãos de direitos passam a ser “dependentes do estado” e as velhas práticas tutelares, controladoras e paternalistas voltam à tona.

Em uma carta escrita à mão (anexo 3) por quatro lideranças do movimento, datada de 23 de Novembro de 2008, pode-se perceber as angústias e anseios dos afetados em relação ao desastre e ao tratamento recebido do estado. Em uma parte da carta, eles destacam: “esta foi a data em que a vida de muita gente mudou. Existem mudanças que acontecem para realizar sonhos, alcançar objetivos. Mas, aqui para nós foi ao contrário, foi para interromper a vida, os sonhos e os objetivos de muitos”. Enfatizam que o desastre levou vidas, sonhos e projetos...nesse mesmo sentido, se sentiram amparados pelo Estado quando estes iniciaram a ajuda humanitária, mas que com o passar do tempo perceberam que estavam sendo excluídos do processo decisório. Foi quando receberam a visita de integrantes do Fórum de Movimentos sociais, Fórum do Movimento Trabalhista e do Movimento Juventude e

Revolução⁶⁵ e com seu apoio, surge a ideia de formar o movimento dos desabrigados.

Assim, O MAD se formou a partir da organização dos atingidos pelo desastre de 2008. O movimento foi se construindo como uma forma de resistência e reação às respostas (e não respostas) das autoridades públicas em relação às necessidades apresentadas pelos atingidos. Um grupo de famílias, resistindo às condições precárias das moradias provisórias, e revoltado com a falta de informações sobre seu destino, ocupou uma área pública do município. Nesse local eles mesmos construíram suas casas. O governo municipal entrou com ação de despejo, mas as famílias obtiveram parecer favorável à permanência por um desembargador.

As demais famílias desabrigadas foram retiradas dos abrigos provisórios (escolas, igrejas, associação de moradores etc.) e foram levadas para as chamadas moradias provisórias. Tratam-se de galpões com divisórias que foram adaptados para receber os afetados de 2008.

O MAD continuou acompanhando o processo de encaminhamento das famílias e buscando os direitos de participação na gestão do pós-desastre. No entanto, a partir do que foi exposto, percebe-se que este movimento foi excluído do processo decisório.

Assim, o provisório virou permanente e o afetado, dependente. Foram construídos galpões com divisórias para abrigar as famílias e decorridos dois anos do desastre, ainda se encontravam cerca de 260 famílias chegando a 2.000 mil pessoas, vivendo em péssimas condições, sem privacidade, utilizando banheiros coletivos e lidando com as frustrações da falta de um lar⁶⁶

⁶⁵ São os denominados “Novos Movimentos Sociais” que surgem em Blumenau a partir de demandas contemporâneas. Muitos são formados por sindicatos locais e atores sociais.

⁶⁶ Informações repassadas por técnicos da prefeitura e vítimas do desastre.

FIGURA 13 – Moradia provisória - bairro Itoupava Seca



A figura acima, tirada na fase de construção das moradias provisórias, dá uma dimensão do local onde essas famílias permaneceram por aproximadamente três anos.

Segundo informações repassadas pela Prefeitura municipal, a divisão dos galpões foi realizada de acordo com o tamanho da família: um grupo com três pessoas ficaria em um módulo com 23 metros quadrados. Para uma família de quatro a seis membros, a moradia teria 25 metros quadrados, acima de seis pessoas o núcleo habitacional seria de 37 metros quadrados. Estas divisórias, mostradas na figura 08, são apenas quartos. As demais dependências como banheiros, cozinha, sala, área de serviço e recreação, são áreas comuns aos moradores.

O cenário interno do galpão causa estranheza. Isso, ao tentar imaginar como esses espaços que ficaram disponíveis, com uma disposição definida a partir das divisórias que vimos na fotografia acima, serão, a partir de então, o espaço privado de moradia. O que se pretende como representação dos quartos de dormir torna pouco viável às condições de intimidade, “compondo aspectos da violência psicossocial que associam a outros como a ausência de sanitários individuais para a realização da higiene corporal, as humilhações de condicionar suas necessidade de trocar de roupa, tomar banho, fazer necessidades fisiológicas e afins, obedecendo às circunstâncias de disponibilidade e sanitárias do local sem reclamar” (VALÊNCIO, 2007, p.90)

O jornal informativo do MAD, de fevereiro de 2009, aponta os múltiplos problemas vivenciados pelas famílias nesses galpões (denominados pelo poder público de moradias provisórias):

“O galpão foi construído com finalidade industrial ou de depósito e está inadequado para utilização como moradia provisória; as adequações térmicas propostas não são suficientes para garantir o conforto e a saúde das famílias; divisão da infra-estrutura não comporta a demanda e a privacidade familiar, levando em consideração a composição familiar e seus pertences; a segurança das famílias e dos seus pertences não está prevista no projeto apresentado, causando inquietação, conflitos e incertezas entre os abrigados; as instalações coletivas são insuficientes para atender a demanda, principalmente dos horários de chegada/saída do trabalho; a área de lazer é insuficiente para a demanda das famílias; a localização do abrigo não foi assegurada; o deslocamento das crianças para as creches e escolas que não tenham suas vagas garantidas em escolas próximas aos abrigos não foi assegurada” (MAD, 2009)

Assim, os representantes do MAD reforçam: “somos contra a mudança para um lugar onde as famílias serão amontoadas como um estoque. Pessoas não são coisas”. Mesmo diante de tais reivindicações, os afetados foram transferidos para as moradias provisórias e, os que resistiram aos problemas encontrados permaneceram por quase três anos nesses espaços.

Sendo tratados como objetos pelo poder público, os afetados sentem que seus direitos foram violados quando: “Sofrem com a situação precária dos abrigos, que era para ser provisório e virou permanente; as famílias têm sua privacidade constantemente invadida; os abrigados são,

desde o começo, proibidos de realizar reuniões nas moradias provisórias para fortalecer a própria organização dos atingidos; não têm acesso às informações sobre recursos disponíveis no município e sua destinação” (MAD, 2009)

Em fevereiro de 2009, após inúmeras tentativas, representantes do MAD conseguiram uma reunião com o então prefeito municipal, que após dialogar com esses representantes, assumiu alguns compromissos, os quais, um ano depois não haviam sido cumpridos. São estes:

✓ Construção de cinco mil moradias no prazo de um ano: Nenhuma moradia foi construída. O Instituto Ressoar⁶⁷ ofereceu 100 moradias, mas o município não disponibilizou terrenos;

✓ Financiamento através do Fundo municipal de habitação para famílias com até 3 salários mínimos per capita, que pagariam 20% deste valor: Os critérios do Programa Minha casa minha vida não respeitaram as decisões debatidas, onde foram incluídos diversos critérios como pontuação progressiva. Ex: carteira assinada: 04 pontos, autônomo: 02 pontos, entre outros fatores que contabilizariam pontos para acesso ao benefício;

✓ Acesso às informações e discussão pública sobre os projetos e propostas: “Os projetos e propostas foram decididos pelo governo com portas trancadas. À população cabe aceitar, acatando as decisões” (MAD, 2009)

Partindo dessas não respostas, o MAD organizou um ato público dirigido ao prefeito, governador do estado e presidente da República apresentando uma pauta de reivindicações: Fim dos abrigos provisórios, construção das moradias populares e reconstrução da cidade

⁶⁷

O Instituto Ressoar é o braço de Responsabilidade Social da Rede Record. Criado em 2005, tem na Inclusão, sob todos seus aspectos, seu principal eixo de atuação. Tem como missão: Divulgar, implantar e gerir projetos tendo como estratégia a inclusão social com foco em resultados, bem como estabelecer intercâmbio de conhecimentos, tecnologias e empreendedorismo social, promovendo a melhoria da qualidade de vida da sociedade. (Disponível em < <http://www.ressoar.org.br> > acesso em 10 jan 2012.

de Blumenau; participação dos atingidos nas decisões e acesso às informações sobre os recursos e sua destinação final; direito a reunião, direito de ir e vir e fim imediato das perseguições e ameaças nas moradias provisórias; respeito às famílias nas moradias provisórias e direito de privacidade; reconhecimento do MAD como legítimo representante de todos os atingidos e desabrigados. (MAD, 2009)

As inúmeras tentativas do movimento de participar na condução do processo de reconstrução da cidade, levaram a perseguições políticas contra os representantes dos afetados (até mesmo pela Polícia) causando certo “esfriamento do movimento”, conforme o depoimento apresentado nas próximas linhas.

A partir dos dados coletados e do estudo realizado, pode-se considerar que os afetados dividiram-se em três categorias estigmatizadas no pós-2008: “tutelados pelo estado” – vivendo nas moradias provisórias; “rebeldes” aliados ao MAD e os “inconsequentes” que voltaram a habitar as áreas de risco. Utilizando os termos estigmatizadores encontrados ao longo deste estudo, percebe-se que em momento algum, estes foram vistos como sujeitos de direitos, respeitados como protagonistas sociais. Em consequência do desastre, muitos caíram no mundo das drogas, alcoolismo, depressão, desenvolveram doenças e encontram-se desesperançosos quanto ao futuro.

Aqui, novamente remete-se à forma como os afetados são vistos pelos órgãos públicos, que reflete também na sua tratativa. Mais do que ausência de segurança e confiabilidade da população nos órgãos de emergência, há a ausência de cidadania, isto é, da possibilidade de crer no outro como representante de instituições com deveres perante o afetado. (VALENCIO, 2009)

Mas o que diferencia este desastre de 2008 dos outros já ocorridos ao longo dos 150 anos de convivência, é que, desta vez, os afetados mobilizaram-se passando de meros expectadores a protagonistas. O MAD não buscou lutar somente por sua bandeira, mas sim, representar todos os afetados e desabrigados, conforme se aborda posteriormente.

Os representantes do movimento se referem criticamente em relação ao modelo de gestão adotado pela região, apontando a

segregação espacial das cidades, como algo impulsionado pelas classes elitistas, como expressa a seguinte fala:

Eu estive analisando o projeto enviado pra Brasília pra reerguer a cidade, foi errado, esse projeto tem que vir antes, não esperar chegar o desastre. A gente vê o povo trepado nos morros, por causa da sua condição financeira, é o mesmo que eu, se sair daqui eu iria pro morro porque é o único lugar que eu poderia morar [...] mas quanto mais longe o pobre ficar, melhor pra eles (riscos). Quem mora no centro? Nas baixadas, nos terrenos bons? (NI)

Outra entrevistada também expressa sua opinião sobre a forma como os gestores conduzem as ações para as classes populares. Aponta, ainda, o desastre como oportunidade para o direcionamento inadequado de doações e recursos, dando outro destino para os mesmos, no espaço da cidade. Esta afetada expressa sua indignação ao destacar que lugares visíveis da cidade estão lindos, organizados, as ruas pavimentadas, no entanto, as comunidades periféricas encontram-se esquecidas pelo poder público local.

Eles constrói no centro né que é para os que vai vim de fora que é os turistas. Agora os bairro eles deixam assim, a desejar né. A gente acha que o prefeito não da a mínima se vim uma catástrofe de novo que que vai acontecer é só pra ele fazer um caixa dois só querer doação doação e pegar pra ele e mais nada. Ele não pensa na população, só pensa

ali em arrumar o centro e o resto é o resto
(CA)

Quando questionados sobre onde está a falha na gestão dos desastres, apontam:

Interesse do poder público, tanto prefeito, secretarias e governo do estado de querer fazer prevenção, querer organizar as coisas...durante este período da tragédia não teve geólogos do Brasil inteiro? Então se o governo se interessasse em pesquisar o solo, quais os riscos, reorganizar, acho que dava pra melhorar...não saiu uma matéria durante a tragédia que foi previsto isto em 1986 que com o andamento das coisas isso ia acontecer, uma hora ia acontecer...numa pesquisa feita do solo de Blumenau e viram que ia acontecer...deixaram acontecer isso pra daí pensar em fazer alguma coisa...teve 30 anos pra ver isso, pra se organizar, pra poder preparar a defesa, prevenir... (NI)

O fato de Blumenau ter um histórico de desastres faz com que estes afetados questionem o que se faz no espaço de tempo entre estas ocorrências. Ao contrário do que o senso comum prega, muitos moradores das áreas de risco têm consciência de que estão expostos ao perigo. No entanto, a falta de opção não lhes deixa alternativas.

Porque nunca é arrumado né eles só querem arrumar estrada estrada estrada e o resto?

Tipo que nem a tubulação é muito pequena, as pessoas jogam lixo e como é que vai passar o lixo por dentro? não tem como. Muita pessoa tem casa no barranco o certo era ter onde morar não na pirambeira. Então isso ali é da natureza eles vão cavando e a natureza um dia tinha que tomar o que era dela, né e tá tomando. (EL)

A visão de que as ações do homem alteraram o cenário natural e este continua com seu curso normal é apontada. Assim, é sugestivo verificar como, versando simples palavras, a afetada expõe a poluição como fruto do impacto humano, tendo efeitos para a habitação em áreas de encostas.

Quanto à assistência aos afetados e as incoerências da intervenção social, tema este já abordado nos outros dois grupos representativos, observa-se que este grupo evidencia diversas formas de violação de direitos que vão desde o atendimento indigno, até o momento do repasse de doações, onde a estigmatização novamente vêm à tona.

Faltou humanismo mesmo, faltou senso de humanidade neles...eles estavam vendo apenas o lado profissional. Eles não estavam tratando de humanos, mas sim de miseráveis que precisavam de ajuda. Nem todos...cito nomes, alguns foram humanos...se dedicavam como seres humanos, lidando com vidas, que não necessitavam só de alimento, mas de palavras, carinho, compreensão, teve profissionais ótimas, exemplares, mas muitas eram no grito, coice, impondo ordens, “tu precisa, tem que obedecer e acabou” isso era ordem do

Secretário, até carregavam homens pra impor a força. (NI)

Algumas vezes chegou também doação lá no Morro da Goiaba [...] um monte de gente ficou chateado que chegou doação da Natura, daí as coordenadoras falaram assim, que eles não iam entregar pra nós que nós era um bando de pobre nem sabia como usar os produtos da Natura. Ai eles entregaram uma caixinha de sabonete pra gente só o resto que veio, veio um quadrado assim cheio, sumiu e onde que foi a gente não sabe e direito era nosso.(CA)

Novamente expressam denúncias contra a malversação de fundos públicos e donativos recebidos de todo o Brasil. Não foi raro obter informações sobre a seleção das doações, onde os artigos novos e em melhor estado de conservação eram solapados pelos funcionários e voluntários, enquanto, os que sobravam eram destinados à população afetada. Este tema foi motivo de denúncias e na época, a mídia televisiva propagou imagens sobre pessoas enchendo carros particulares de mercadorias e também, de membros do exército separando utensílios para uso pessoal. De acordo com reportagem exibida pelo Jornal “A notícia”⁶⁸, um casal de voluntários foi flagrado pela equipe do RBS TV desviando donativos. Dias após a divulgação do crime, os acusados devolveram os donativos, alegando que tinham autorização de coordenadores do local para levar o material.

⁶⁸ Voluntários são denunciados por desvio de donativos em Blumenau. Disponível em <<http://www.clicrbs.com.br/anoticia/jsp/default.jsp?uf=1&local=1§ion=Geral&newsID=a2516686.htm>> acesso em 12 de Dez de 2011.

Além destes problemas encontrados, as perseguições políticas também ficam evidentes. Representantes do MAD buscaram no pós-desastre visitar os abrigos avaliando as condições desses, conversando com os afetados e orientando-os sobre seus direitos. Com medo de que o movimento se fortalecesse, alguns gestores determinaram que esses integrantes não poderiam circular nos abrigos, proibiram a realização de reuniões sem a presença dos coordenadores e não autorizavam a saída dos afetados para ir até as reuniões do MAD que aconteciam em outros locais.

Foi um momento em que estes afetados se viram desprotegidos, e, sob ameaça de perder o direito de ter acesso às casas prometidas pelos gestores, mantiveram-se isolados e acatando todas as “ordens” impostas.

Um dia nós fomos fazer uma visita no abrigo do Santos Dumont, fomos pra mostrar seus direitos e o que eles poderiam reivindicar. Chegamos lá, o coordenador simplesmente perguntou o que vocês querem? Dissemos que éramos do MAD, daí eles...o que vocês querem? Eles não vão participar, querem ir embora ou vamos chamar a polícia.... daí dissemos que queríamos ouvir deles, eles gritaram pro pessoal e chamaram eles na porta e disseram não é que vocês não querem falar com eles? Eles só acenaram com a cabeça...eles foram coagidos. Nós dissemos que queríamos ouvir deles...daí eles chamaram uma jovem que com certeza tinha sido coagida e eles disseram: fala pra eles, e ela disse que eles não queriam porque iriam receber as suas casas... não deu duas semanas, fomos em outro abrigo, ela estava lá, tinha sido expulsa daquele abrigo e foi mandada pra lá...depois duas dessas famílias que disseram que não queriam falar com a gente vieram pro MAD...muita gente foi

coagida, obrigada a responder o que não queriam e depois se arrependeram, não receberam o que prometiam...No colégio Andrósio, o educador, que de educador não tinha nada, chegou a nos pegar pelo braço e empurrar a gente pra fora do Portão. No Jordão, só podíamos entrar se tivéssemos pulseirinhas, sem pulseirinhas não podíamos entrar e nós não tínhamos...então passamos muita dificuldade. Até que trocaram a assistente social de lá e conseguimos... (NI)

Este relato revela a dificuldade que os afetados tiveram para mobilizar-se. Coagidos pelos monitores, expulsos e repreendidos, tinham dificuldade de ter acesso a outros afetados que vivenciavam a mesma problemática.

Outro entrevistado aponta o mesmo problema encontrado. Segundo o afetado LU, um educador social do abrigo chegou a ameaçá-lo, conforme segue: “nos abrigos havia terror psicológico, no caíque (onde ele estava abrigado) não, porque se eles nos contrariassem eu incomodava mesmo, mas em outros abrigos tem um tal de J...que era educador social e disse: aqui não tem esse tipo de reunião, ninguém busca nada e o que de direito eu que comando aqui”. Segundo Lu, eles falavam abertamente que “para oprimir um povo desse aqui é a coisa mais simples que tem”.

Outro afetado relata algo semelhante: “Tinha o pessoal que estava cuidando dali (abrigo), do quartel e assistente social, achavam que tinha que fazer o que eles mandavam[...] eu achava que vendo o que a gente tava passando eles tinham que ser mais sensível na parte de comandar, mas eles já chegavam ordenando e tinha que ser do jeito deles. Expulsavam um monte de famílias que queria falar com eles e falavam: se não for desse jeito então saiam daqui” (PA). Segundo este mesmo afetado, os que desobedeciam, eles colocavam para fora do abrigo e tinham que dormir na rua “aí no outro dia, depois de muita conversa, eles aceitavam de volta”(PA)

Um relato ainda mais surpreendente foi no que se refere às crianças, segundo PA eles davam pirulitos para as crianças juntarem tocos de cigarro no pátio, abaixo de sol forte. O afetado afirma: “eu falava – não pode, criança tem que brincar, os grandes que deviam ter consciência e não jogar, aí pagavam as crianças. As crianças se brigavam, eles colocavam de joelhos um do lado do outro” Assim, como reforça Valêncio (2007) o abrigo temporário passou rapidamente, no imaginário dos desabrigados, de parte do sistema de emergência para parte do sistema prisional.

É inaceitável que os direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes e direitos dos cidadãos sejam destituídos a partir do momento em que estes sujeitos estão assistidos pelo estado. Como é possível aceitar que pessoas – funcionários do próprio poder público - tenham autonomia de deixar crianças que não são suas filhas de castigo e para piorar a situação, incentivá-las a juntar cigarro, uma droga tão prejudicial à saúde.

Os assistentes sociais que coordenaram os abrigos, mostraram-se, em alguns casos, parceiros do movimento, assessorando-os nas negociações com o poder público, apoiando suas reivindicações e partilhando de sua causa. No entanto, outros se mantiveram com uma postura tuteladora e repressora, utilizando até mesmo ameaças para coibir a organização popular.

A experiência nos abrigos dependeu muito da postura que estes profissionais assumiram. No caso da experiência abaixo, a profissional (CL), também sujeito de pesquisa deste estudo, que estava à frente da coordenação, propôs aos afetados que o coordenador fosse eleito por eles mesmos e assim, elegeram um representante entre todos os abrigados. Esta ação da auto-organização proporcionou a melhor condução das ações, sem que isso gerasse conflitos.

Quando os gestores perceberam que este abrigo não estava “sob controle”, substituíram a assistente social (CL) que conduziu ações mais participativas e democráticas por outra, que por ser cargo comissionado, acatou as ordens, mostrando-se resistente ao movimento.

Este afetado, eleito pelos abrigados para ser o coordenador é o NI, também nosso sujeito de pesquisa.

Quando chegavam pessoas, o sargento me apresentava como coordenador e quando a prefeitura chegou, nós já tínhamos uma organização interna, já tínhamos nossas regras, de lavagem de louça, roupa, limpeza e tudo muito organizado. E quando eles quiseram impor, não conseguiram, então, a única coisa que eles podiam fazer era cortar a comida... Mas como eu já previa isso, eu peguei comida e guardei no depósito pra nós nos mantermos e realmente, cortaram tudo...a Secretaria mandou distribuir pra a comunidade em volta e não passou mais pra nós. A nova assistente social distribuía tudo, leite, roupa. E o que eu tinha foi o que salvou nós... (NI)

A postura assumida nestes casos chegou a ser ditatorial, onde o cerceamento se dava de forma direta e através do corte de benefícios. Segundo LU, os afetados que estavam com uma atitude mais combativa, no sentido de exigir direitos, foram acusados de estarem aproveitando o momento da crise para se promover. “Eles falavam que nós estávamos nos promovendo em cima da desgraça alheia, mas não era desgraça alheia, era a nossa. Eles, sim, estão enchendo o bolso, querendo ou não eles estão se promovendo em cima da desgraça alheia”. (LU)

Quando a pressão tornou-se demasiada, foi o momento em que alguns afetados que estavam com uma postura mais crítica frente à realidade, resolveram reunir um grupo de famílias que estavam descontentes e acamparam em frente a prefeitura. “Nós ficamos acampados e eles armaram um verdadeiro esquema de guerra contra os nossos ônibus, contra as pessoas” (LU)

Com o apoio do fórum de Movimentos sociais e mais quatro sindicatos, o grupo se fortaleceu, mapeou terrenos pertencentes ao poder público na cidade e fizeram uma verdadeira estratégia para a ocupação. . Esperaram a noite chegar, alugaram um ônibus e de madrugada fugiram

de frente da prefeitura diretamente para o local escolhido para erguerem suas casas. Segundo NI a polícia estava de olho neles e já haviam prendido dois afetados que estavam acampados em frente à prefeitura. Então NI relata:

Perguntei quem iria com a gente, alguns levantaram as mãos, daí nós alugamos um ônibus [...] fomos arrumando camuflado, fomos organizando as coisas e deixando tudo pronto, quando o ônibus encostou a gente só jogou as coisas rápido dentro do ônibus, em 15 minutos nós tínhamos desmontado as barracos e já estávamos aqui dentro. Chegamos, abrimos a associação que tem a sede aqui. Daí dormimos todos lá, no outro dia fomos armando barracas, quem tinha dinheiro já comprou madeira e começou a erguer o barraco. Porque nós viemos pra cá na sexta e sábado e domingo a prefeitura fica fechada, então a gente teve dois dias pra se organizar. Quando eles apareceram a gente tava mais organizado. Então viemos pra cá por falta de opção e de tempo, porque era o lugar mais perto, porque se não eles iam interceptar o ônibus e se duvidasse eles iam jogar nossas coisas na rua e então não tiveram tempo pra usar de força policial. (NI)

No total foram vinte e seis famílias que ocuparam esta área. Duas destas saíram e permaneceram vinte e quatro que ainda hoje brigam na justiça pelo direito de permanência, até que uma solução viável seja encontrada. Ao contrário do que muitos pensam, os afetados tiveram dificuldades em tomar esta decisão porque também, em muitos momentos, consideravam que “invadir” e “ocupar” uma área que não lhes pertencia era algo ilegal e imoral. “Ai veio a ocupação e eu fiquei doente, fiquei mal, não conseguia dormir e tinha que trabalhar às quatro

da manhã”. (LU) Segundo este afetado, o sentimento e estar fazendo algo contra seus princípios não o deixava numa situação confortável e completa “ no começo quando nós fizemos esta ocupação, houve esta união, foi indo e fui perdendo aquele medo e aí eu passei a ser guerreiro”.

Questionados sobre as mudanças ocorridas no pós 2008, as respostas foram contundentes: não há mudanças e não há um redirecionamento das ações, ao contrário, o que se percebe são ações pontuais como a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida onde a focalização e seletividade foram imperativas, tornando-o excluyente ao não contemplar todos os afetados.

Não mudou nada, não mudaram as pessoas, o ditador que é Secretário continua...ele é o Secretario da assistência social...tinha a ML⁶⁹, ela foi uma que bateu de frente comigo, ela veio aqui, ela queria fazer o cadastramento do pessoal e eu não deixei [...] eu disse: vocês já fizeram três ou quatro cadastramentos, porque querem outro? Na verdade eles queriam fazer uma pesquisa pra ver quantas pessoas mereciam ou não estar aqui...porque eles diziam que tinha gente aqui que não precisava que caíram de paraquedas. A gente está em 24 famílias, começamos em 28... porque teve gente que eles convenceram a voltar pro abrigo. Cada um aqui se vira como pode, estes apartamentos já têm nome de quem vai ganhar e não tem ninguém aqui de dentro (NI)

⁶⁹

Sujeito de pesquisa – entrevista no grupo representativo de assistentes sociais;

Um condicionante para receber os apartamentos dos condomínios construídos era estar nas moradias provisórias, aqueles que descumpriram as regras e saíram, como os integrantes do MAD não foram contemplados com este projeto habitacional. Esta afirmação vem ao encontro da fala do gestor da SH, apresentada anteriormente, quando afirma que a prioridade eram as famílias que estavam nos abrigos, as demais continuaram cadastradas na SH.

Os integrantes do MAD reconhecem que este projeto não contempla as demandas da população, pois não possui a infraestrutura básica necessária para receber o número de pessoas as quais estavam inseridas.

Um dos afetados que recebeu o apartamento destaca: “ Depois que eles jogaram nós nisso aqui, que isso aqui é um ... eles não vieram dar bola pra nós, eles iam ficar seis meses aqui ,nós já tamo quatro e até agora não apareceu ninguém” (EL).

Neste sentido, apontam para a falta de um acompanhamento contínuo e sistemático às famílias afetadas que receberam os apartamentos e ficaram sem qualquer assistência.

Eles botaram a gente aqui e boa só jogaram a gente que nem porco vamos falar o português certo, um monte de coisa que ta pra fazer, a gente se incomodando [...] eu fiquei uma semana sem pode usar meu banheiro que fizeram tudo errado ai tiveram que quebrar tudo de novo e eles não dão mais assistência, assim, não vem uma assistente social pra vê, tem muita família que precisa sabe, só que eles não tão nem ai [...]Tem famílias que são em dez dentro do apartamento, o dia que a gente foi na camara de vereadores foi comentado que tem muita família aqui que tem oito criança, nove criança, tem família que tem doze dentro do apartamento aí a gente falou que queria uma posição ou fazer comprar um outro terreno fazer casas para

famílias maiores né, não, eles não dão resposta pra nada (CA).

A superlotação dos apartamentos foi algo apontado por todos os grupos representativos, evidenciando que um ponto nevrálgico da intervenção pós-desastre ou resposta, foi que esta se resumiu na construção destes, sem qualquer outro tipo de intervenção social.

Por outro lado, uma afetada que teve acesso ao benefício, versa sobre o sentimento de gratidão ao “ganhar” do governo um apartamento, livrando-a do aluguel, conforme expressa sua fala: “está ajudando realizar o sonho de muita gente que, principalmente que nem eu, que pagava aluguel, muitas vezes não tinha o que dá pra comer pro meus filhos, hoje eu posso erguer a cabeça dizer que eu consigo dar as coisas pra eles, da roupa, da calçado, melhor pra eles né, então eu acho que isso ai ta sendo muito bom, as moradias.” (MA)

A construção destes condomínios foi uma solução paliativa para um problema complexo. Resgatando a fala do gestor do GR, quando afirma que este projeto não onerou o governo municipal e por isto tornou-se uma válvula de escape para os problemas encontrados, observa-se que ele não supre a demanda deixada pelo desastre. No entanto, para algumas famílias foi a concretização de um sonho que parecia impossível.

Além dos condomínios, os afetados desconhecem qualquer tipo de ação. De acordo com NI, desde 2008 “ninguém discute nada, ninguém chama a gente para conversar [...] os morros continuam morros...sem estrutura, sem orientação, vai acontecer novamente”. Mas os integrantes do movimento, embora não sejam chamados, continuam atuantes e marcando reuniões com os gestores.

Segundo NI em reunião com a prefeitura “o pessoal da assistência estavam lá e me olhavam meio de canto. Eles vêm com aquelas desculpas. Nós temos três mil avaliações pra fazer, nós temos 14 profissionais pra analisar, avaliar e dar o parecer positivo ou negativo. Tudo bem, eu concordo...mas não são passados dois dias ou dois meses da tragédia...são dois anos e durante esse tempo todo não conseguiram avaliar nada?”

Com esta perspectiva questionadora os integrantes seguem lutando por um espaço neste meio que é repleto de relações verticalizadas, no entanto, temem perseguição ainda maior.

Eles não vão medir esforços pra passar em cima de todo mundo, vão passar sim, eu sei que passam, porque hoje nós somos governados por nazistas, porque eles não medem esforços pra atropelar o pobre, o fraco o necessitado, parece que casou tão bem o poder publico, a prefeitura e secretarias, profissionais, casou tão bem com a personalidade, com o caráter, com a maneira de trabalhar, conseguiram colocar as pessoas certas pra aquilo, estão bem estruturados pra atropelar mesmo, ali entre secretarias o Secretario, os assistentes sociais, os coordenadores, parecem que eles têm o mesma maneira de trabalhar, o mesmo discurso. Ontem eu e o LU (MAD) estávamos falando sobre isso, ele também concordou...se for para eles passar por cima, eles vão passar. Eles não vão olhar pelo lado sentimental, se a justiça der este direito de passar por cima eles vão, eles não vão olhar com o lado humano e sentimental, eles vão usar de poder...então nos temos que estar preparados. (NI)

O olhar do afetado sobre a condução das ações estatais é de que há um direcionamento político forte e, que este não é a favor do povo.

“tentaram me extraditar de volta pra Ibirama...de certo quem não tem condições de comprar ou alugar deve voltar pra sua cidade e de onde veio, até inclusive o prefeito devia voltar para a cidade dele...da mesma forma que tentaram me mandar de volta para minha aldeia, porque sou índio, sou Xoklein, só que eu moro há 20 anos aqui...e o prefeito não mora 20 anos aqui. Ele nasceu em Videira e se criou em Florianópolis, então ele que escolha uma dessas cidades p voltar, então eu poderia voltar também. Porque o pai dele também só passou por aqui, foi prefeito e daqui foi para governo do Estado e senado. Então de certo, alguns vão ter que voltar p suas cidades, continuar com sua vida precária, esquecendo que o povo tem direito de ir e vir...para ir para qualquer lugar e voltar a hora que quiser...se ele resolver hoje construir morada em Itajaí, BC, Florianópolis é um direito..se ele tem condições de pagar o aluguel e morar lá...e é isso que eles tentaram impedir também...até na última reunião, teve uma moradora, eu acho que pertence à prefeitura, ela sugeriu que fosse feito tipo um fronteira para que as pessoas de fora não viessem tirar os direitos dos que moram aqui. Ela disse q o projeto de infraestrutura saiu para Blumenau . Então ela disse que o prefeito tem que impedir que as pessoas viessem, mas acho que é um direito de procurar onde encontrar mais infraestrutura em outra cidade, ela tem direito de ir morar, eu creio que ela era da área da educação”.

(NI)

Por outro lado, reconhecem o apoio dos fóruns e movimentos populares locais e destacam com certa preocupação a presença de políticos.

“Uma coisa que sempre agradeço, que a gente teve bastante apoio que tivemos, o Fórum de Movimentos sociais, Fórum de Movimento trabalhista, MST, vários sindicatos, a própria igreja católica, não ela toda, igrejas evangélicas que tiveram aqui dentro dando culto, apoiando. E estão dispostos, nesta última reunião que tivemos, a nos ajudar de novo, se bem que agora tem muito interesse político. Só que a gente torce e espera que depois que acabar a política os apoios continuem, muitos vieram pra cá em nome de políticos. Até nós do próprio movimento, alguns começaram a aderir a partidos políticos e só esperamos que continuem os apoios, apesar que...de políticos tivemos apoio, não os do poder, mas da oposição a gente teve apoio, tanto apoio tivemos que foi aberta as duas câmaras, a de vereadores pra nós, pra debate nosso sobre a nossa situação. A assembleia legislativa de Florianópolis foi aberta pra nós debatermos. Muitos estavam ali só por causa da política que estava pra vir, mas espero que continue...o que é pra ser do povo vai ser”. (NI)

Com estes depoimentos, entre muitos outros que ficaram de fora devido à inevitável seleção que se faz ao construir um texto, deixa-se testemunho dessa passagem vivenciada pelos entrevistados, aqui

caracterizada como de ser meros expectadores/receptores para ser protagonistas sociais. O recurso a este registro teve esse intuito de resgatar sua palavra e dar a dimensão da reflexividade destes atores.

3.4 A representação de interesses face às situações de emergência

Como abordado no início deste capítulo, as diferentes percepções e representações, assim como perspectivas e projetos de sociedade fazem parte do jogo de atores chaves envolvidos na gestão de riscos.

Os numerosos conflitos suscitados resultam da divergência dos múltiplos interesses em jogo (entre técnicos e afetados, entre gestores e afetados e também entre técnicos e gestores) ou seja, todos os grupos entrevistados contrastaram divergências de ordens diversas, quais sejam, políticas, sociais, culturais, entre outras.

Tanto afetados, representados pelo MAD, como os gestores que têm o poder da tomada de decisão nas mãos, são verdadeiros protagonistas, no entanto, com menor ou maior poder de intervenção na situação, respectivamente. Porém, trata-se de atores que buscam reconhecimento, por diferentes fatores. O primeiro busca legitimidade política, impondo sua forma de gestar o risco; o segundo busca o reconhecimento de seu movimento enquanto legítimo e representativo, para lutar por seus direitos.

Pode-se dizer que, ao contrário dos repetitivos desastres ocorridos desde 1852, o de Novembro de 2008 trouxe uma particularidade que merece ser apontada: a população afetada teve um papel ativo frente ao problema, tornando a situação mais complexa. De mero expectadores ou receptores, aguardando soluções técnico-políticas, eles têm passado a propor, pressionar, ocupar e lutar judicialmente por seus interesses. As manifestações locais e o desenvolvimento da

capacidade de se organizarem deve ser aproveitada, para o fomento da participação popular local.

Estes movimentos comunitários são caracterizados como Novos Movimentos Sociais⁷⁰, que de acordo com Luchmann (2003), embora apresentem diferentes especificidades frente a outros tipos de movimentos sociais, estes apresentam,

diferentes configurações, projetos e orientações, de acordo com os atores, os meios, os recursos e as relações sociais. Enquanto conjunto de organizações que visa representar os interesses dos moradores de sua localidade, esse associativismo apresenta uma especificidade, caracterizada pelo fato de se constituir em coletividades que se reúnem e se organizam tendo em vista discutir e demandar melhorias urbanas. O elemento de identificação – e diferenciação frente a outros movimentos sociais – é, portanto, o compartilhamento do local de moradia (ser morador do bairro, região, município). (LUCHMANN, 2003, s/p)

Os chamados novos movimentos sociais, configuraram-se no âmbito da cidade, dada a necessidade de lutar por melhores condições de

⁷⁰

Segundo Gohn (2003, p.21), conforme as políticas neoliberais avançavam, surgiam Novos Movimentos Sociais (que buscavam se contrapor ao neoliberalismo), como os movimentos de desempregados, de aposentados e pensionistas etc. Vários outros movimentos surgiram no período dos anos 90, instigando a conscientização dos direitos por meio de lutas contra a discriminação e preconceito, tais como, os movimentos de mulheres, de homossexuais, afro-brasileiros, entre outros.

vida, pois, por muito tempo esta população mais vulnerável não teve a quem recorrer, e esses movimentos constituíram uma nova forma de encaminhar suas lutas. Essas organizações e movimentos desempenhariam então, um papel fundamental no processo de democratização do país, na intenção de, quem sabe, propiciar mudanças na cultura política, seja uma mudança nas próprias representações de política dos integrantes destes movimentos, seja no sentido de democratizar as relações com outros setores da população, assim como de propor autonomia frente ao Estado e aos partidos políticos.

Autores como Honneth(2003) e Mendonça (2000) sustentam o potencial democrático desse tipo de movimento, utilizando-se do conceito de reconhecimento: “Seja para abordar os dilemas do multiculturalismo, para refletir sobre as lutas voltadas para a construção da cidadania, para compreender os possíveis efeitos de políticas públicas que se querem inclusivas, ou para diagnosticar padrões simbólicos desrespeitosos, o conceito de reconhecimento mostra-se um instrumento heurístico bastante promissor” (MENDONÇA, 2006).

Honneth organiza uma teoria do reconhecimento afirmando que: “(...) são as lutas moralmente motivadas de grupos sociais, sua tentativa coletiva de estabelecer institucional e culturalmente formas ampliadas de reconhecimento recíproco, aquilo por meio do qual vem a se realizar a transformação normativamente gerida das sociedades” (HONNETH, 2003, p.156).

A categoria reconhecimento está presente nas lutas que surgem a partir das diversas expressões de desrespeito e violação de direitos em que as pessoas são submetidas. E, a partir da reflexão suscitada, pode-se afirmar que a luta pela moradia é uma necessidade humana e, que é privilégio de alguns. A não universalização desse direito, que no Brasil é constitucionalmente garantido, faz com que milhares de pessoas vivam em condições subumanas.

Isto se caracteriza em formas de desrespeito, especialmente no que se relaciona à privação de direitos ou exclusão social, ou também, ao desrespeito do valor social de indivíduos ou grupos. Ou seja, a desvalorização social geraria uma perda da auto-estima pessoal, pois, estas pessoas sentem-se excluídas e discriminadas pela condição que

possuem, sendo constantemente rotulados de invasores, desordeiros, entre outros.

Assim, a luta por reconhecimento é um processo contínuo de pessoas que se unem para que seus direitos, enquanto cidadãos, sejam aceitos e reconhecidos pela sociedade e pelo governo. E, que os conflitos intersubjetivos materializam-se quando estes se tornam comuns a um determinado grupo. A mobilização e efetivação destes, só será possível mensurar, analisando-se o contexto ao qual estão inseridos, pois dependem, em grande medida, da cultura política do entorno.

Gohn (2005), no que diz respeito à relação entre cultura política e os movimentos sociais, coloca que há várias interpretações que são divergentes, mas, um ponto comum é a contribuição dos movimentos sociais para a formação de uma nova cultura política no Brasil, no sentido em que estes começam a questionar velhas práticas, mais tradicionais e apontam para uma redefinição da cidadania no aspecto da relação público privado. Porém, a autora destaca que este processo foi bastante “heterogêneo, contraditório, cheio de fluxos e refluxos e bastante desigual” (p. 59). Ressalta, ainda, que pensar em cultura política “é tratar do comportamento de indivíduos nas ações coletivas, os conhecimentos que os indivíduos têm a respeito de si próprios e de seu contexto, os símbolos e a linguagem utilizadas”. (GOHN, 2005, p.60)

Concorda-se com a autora quando esta afirma que não é possível pensar em cultura política sem levar em consideração o contexto histórico e outros conceitos de apoio. Segundo Gohn (2005) “cada época histórica engendra determinada cultura política, segundo os valores e crenças que são resgatados ou construídos, num universo dos temas e problemas com os quais homens e mulheres defrontam-se naquele momento histórico” (GOHN, 2005, p. 60).

Assim, considera-se que para além das questões intersubjetivas dos seres humanos, existe uma intrínseca relação entre os movimentos sociais, a cultura política existente e o momento histórico vivenciado por esses sujeitos.

O fato de a população afetada demonstrar maior desejo de integração, ou de desenvolver uma postura crítica e buscar

resolutividade para suas vidas, assim como de criar uma visão de reconstrução da cidade, aponta para o fato de que estas não acreditam mais que os desastres ambientais são meramente naturais. A falta de resposta adequada ao longo dos 150 anos de convivência na cidade, deixa claro que o problema é, sobretudo, social. Por isso, é significativo o fato de vários depoimentos denotarem essa percepção, e esse segmento dos afetados, que é quem mais sofre as agruras dos seguidos desastres, tem clareza que a forma como foi tratada a questão ambiental ao longo dos anos intensificou os impactos e que os maiores prejudicados são os grupos que pertencem às classes populares. Na medida em que reconhecem que a sociedade produz parte deste problema, tem-se alcançado, pelo menos, uma solução parcial que é a modificação gradativa da cultura de risco local.

Os consecutivos desastres vêm revelando relações sociais diferentes, desde o momento do impacto até os períodos após a ocorrência destes. A relação conflitiva entre os três grupos de atores evidencia, da mesma forma, as tensões das correlações de forças. No entanto, passado o momento da emergência, reestabelecendo-se a “normalidade”, o mais provável é que se tornem escassas, o que proporcionará a retroalimentação desse sistema, comprovadamente, ineficaz.

A falta de memória do risco é um dos grandes problemas encontrados. Nestes momentos de calma é que são executadas novas ações que contribuirão na aceleração ou preparação para as novas ocorrências. Como explicitado no primeiro capítulo deste estudo, trata-se de um ciclo desastre – recuperação – preparação – desastre. O grau de evolução ou não das medidas de mitigação entre um desastre e outro é que irá medir o impacto deste. Em Blumenau, não há evidências de que a questão ambiental seja tratada como prioridade no pós-desastre. Apenas se observa avanços nas experiências da população e poder público para lidar com estas questões.

Isto significa, que não há uma mudança de atitude para com a questão ambiental, a população, apesar de estar mais atenta a problemática, continua com os mesmos hábitos anteriores, o que não resultará em mudanças de paradigmas.

Os desastres são vistos de diferentes formas por quem vive nas áreas de risco e é afetado, assim, o desabrigado é quem fica a mercê das políticas públicas, dos que gestam e pensam em soluções práticas para o problema.

Dentro dos próprios grupos de atores, como, por exemplo, gestores, há fraturas que mostram diferentes correlações de forças. As diferentes maneiras de definir o problema e por onde as alternativas de soluções devem ser conduzidas, induzem a fragmentação das ações e sobreposição de atividades e recursos. Na opinião de alguns gestores, está tudo correndo bem, não houve demora na entrega dos apartamentos, estes últimos são a solução para o problema de 2008 e a prefeitura é um modelo em nível de Brasil. Já para afetados, técnicos e gestores que possuem uma visão mais crítica, a situação é caótica e Blumenau caminha a passos largos para o precipício.

A pressão para que o governo encontre uma solução definitiva para os desastres em Blumenau é muito grande e também utópica. Mas, alguns políticos alimentam essas ideias nas campanhas eleitorais e propõem diversas soluções técnicas, onde são investidos milhões de reais, e, no entanto, nada de real acontece, porque como já foi citado, o problema vai muito além de uma solução de engenharia. Se considerar-se o tempo em que os políticos permanecem no poder (tempo curto), frente ao tempo que os desastres vêm sendo gestados (tempos longos), torna-se realmente inviável uma solução real para o problema. De acordo com Monachesi (1995), os políticos passam fugazmente pelo poder, porém os fenômenos naturais perduram no tempo. Por isso, requerem soluções a longo prazo, de forma coordenada.

Estas discontinuidades no tempo e no espaço geram efeitos ambientais, políticos, econômicos e sociais. Dependendo do espaço e tempo em que o desastre ocorre e das instituições de apoio profissional (científica, técnica) e das decisões políticas tomadas, define-se o futuro das comunidades afetadas.

Outra questão identificada é a multiplicidade de indivíduos, quais sejam, afetados, gestores, técnicos que originam diferentes demandas, sendo este um dos fatores que dificultam a gestão da complexidade envolvida no desastre. Observa-se, neste estudo de caso, que ocorrem diferentes formas de violência, quando se restringe ou nega

diretamente aos afetados a possibilidade de participar da construção do ambiente em que eles vivem, e do futuro das suas próprias vidas, no caso, das moradias populares.

Ao longo do estudo se observa dois eixos de tentativas de respostas: de um lado a multiplicidade de técnicas que já foram implantadas e implementadas (envolvendo gastos exorbitantes), e de outro, como a postura governamental contribuiu para que a problemática ambiental fosse ampliada. Os desastres ocorridos em Blumenau também já foram apontados como forma de entrada de dinheiro na cidade, tornando-se, muitas vezes, um movimento de crescimento econômico para o empresariado local.

Para se pensar em uma solução durável, deve-se levar em conta um plano concertado para esta realidade, deixando de lado estratégias individuais de atores solitários. Deve-se elaborar estratégias que contemplem o sistema de gestão de riscos em seu conjunto, para que este possa melhorar seu funcionamento. O que ocorreu até aqui, é que projetos distintos, como os apresentados no segundo capítulo, entram em conflito, entrecruzam-se, apresentando diretrizes diferenciadas pelas abordagens que utilizam, não havendo diálogo entre estas correntes. Desta forma, desencadearam-se, ao longo do tempo, muito mais situações conflitivas do que solidárias para enfrentar o problema e poder adaptar-se ao mesmo. O fim (intenção de resolver ou minimizar os impactos) é o mesmo, o que não está em consonância é a forma como se chegará lá. O sistema, em seu conjunto, entrou em colapso pela ausência de ações coordenadas entre os diferentes atores que o compõem.

Antes de dar continuidade a obras que requerem o investimento de milhões de reais, é preciso melhorar o sistema na sua integralidade, priorizando uma mudança de atitude tanto com quem é diretamente afetado pelo problema, como por quem decide a respeito, para que qualquer ação, seja ela técnica ou educacional, alcance resultados mais positivos e permanentes.

Além de todos os problemas supracitados, a ocorrência do desastre não foi motivo suficiente para uma revisão da decisão do governo estadual de manter a tramitação e aprovação do projeto de lei que institui o código ambiental. “ O projeto foi encaminhado pelo executivo estadual em julho de 2008, com o objetivo, basicamente, de

reduzir as exigências de preservação e conservação previstas na legislação ambiental brasileira”. (SCHIOCHET, 2009, p.152)

A partir deste mosaico de informações coletadas, pode-se configurar o estudo de caso de Blumenau. Passa-se, neste momento, a construção de propostas que auxiliem na melhoria do sistema de gestão de riscos local, à luz das propostas dos pesquisadores entrevistados, pertencentes à Blumenau e externos à cidade, de diferentes áreas. Assim, pode-se tentar visualizar uma luz no fim do túnel, que, depois de tantas incoerências evidenciadas, parece cada vez mais distante.

Por este motivo, o quarto e último capítulo constitui-se num esforço de pensar em ações que auxiliem a superação dos pontos nevrálgicos dos sistema de gestão de risco sde Blumenau, com base na proposta ecodesenvolvimentista, já apresentada anteriormente.

CAPITULO 4 - SUGESTÕES PARA A MELHORIA DO SISTEMA DE GESTÃO DE RISCOS

No capítulo anterior buscou-se apresentar como se estabelece o jogo dos atores, envolvendo os conflitos atuais, incluindo-se o registro dos resultados alcançados com as entrevistas realizadas junto aos atores-chave envolvidos na gestão de riscos local.

No presente capítulo, busca-se congregiar opiniões de diferentes especialistas da área, com intuito de contribuir na construção de sugestões para a melhoria deste sistema. A partir destas contribuições, recupera-se o escopo teórico e empírico deste estudo num esforço de mapear o papel dos diferentes grupos representativos e instituições envolvidas na gestão de riscos local.

Finaliza-se, com as contribuições do Ecodesenvolvimento para com o desenvolvimento local e conseqüentemente, minimização dos desastres socioambientais, com foco cenrado nas estratégias de ação, como a educação ambiental por exemplo, que poderá ser disseminada pelas diversas políticas públicas e, em especial, pela Política de Assistência Social através dos CRAS. Também, aponta-se o papel da universidade como fomentadora de conhecimento e a necessidade de que esta invista em ações voltadas aos segmentos populacionais que encontram-se às margens dos processos decisórios, transformando o conhecimento empírico e científico, em uma linguagem clara e acessível a todos, contribuindo com o processo de educação ambiental.

Considera-se que o estímulo à participação e o desenvolvimento de ações democráticas que visem o empoderamento de todos os grupos envolvidos na gestão de riscos, pode, a longo prazo, tornar-se uma ferramenta de transformação e mudança na cultura política local.

4.1 As percepções dos especialistas⁷¹ sobre os desastres

Conhecer a opinião de especialistas é de fundamental importância para o estudo em questão, pois tratam-se de diferentes áreas e olhares sobre o mesmo objeto. A partir destes apontamentos, pode-se ampliar o olhar e congregar saberes disciplinares, sendo este um dos objetivos da proposta do ecodesenvolvimento.

Os sujeitos de pesquisa deste grupo representativo são: 02 pesquisadores da FURB - áreas de engenharia (ENG) e geografia (GEO), 01 membro da defesa civil de Portugal⁷² (DCP) e doutorando em desastres, 01 doutoranda sociologia da UFScar cuja temática envolve Desastres e política de assistência social (SOC) e 01 professor da UFSC do curso de serviço social (SSO). Assim, contempla-se parcialmente as diversas áreas que devem estar envolvidas no estudo de desastres quais sejam: engenharia, geografia, sociologia/sociologia dos desastres e do serviço social. Cabe salientar que outras áreas contemplam discussões relacionadas aos desastres como a área de psicologia, antropologia, ciência Política etc. No entanto, face a incomensurável amplitude a qual se insere esta temática, cabe destacar que este estudo não tem por finalidade de exaurir o tema, apenas contribuir com as discussões acadêmicas, transportando-as para a realidade local.

A coleta de dados para este grupo representativo se deu através de entrevistas presenciais (03) e por meio de aplicação de questionário (02). A partir das opiniões buscou-se analisar as mesmas questões de pesquisa dos outros grupos representativos entrevistados.

⁷¹ Os especialistas são pesquisadores na área de desastres socioambientais com as seguintes formações: ENG (Beate Frank - Doutora); GEO (Juarez Aumond - Doutor); DCP (Manuel João Ribeiro - Doutorando); SOC (Mariana Sienna - Doutoranda); SSO (Rosana Martinelli De Freitas - Doutora)

⁷² Doutorando do curso de pós-graduação: "território, risco e políticas públicas" da Universidade de Coimbra. Pesquisador e membro da Defesa Civil da cidade de Cascais – Portugal, vem desenvolvendo estudos sobre a realidade brasileira. Por este motivo, optou-se em incluí-lo no rol dos entrevistados.

Quando questionados sobre a intensificação dos desastres e o aprofundamento dos impactos, os pesquisadores refletem pontos de vista, que revelam diferentes perspectivas e aborgagens de análise.

A especialista (SSO) aponta para o recorte de classe, gênero, raça e etnia e os diferentes graus de afetação. Também reflete sobre a indústria dos desastres, ou seja, a forma como o capitalismo se apropria do desastre como fonte de expansão, assunto já abordado anteriormente. De acordo com (SSO) “no Brasil há anos ouvimos falar da indústria da seca no nordeste que perdura e que poderia ser considerado um desastres com repetição, mais recentemente, a partir da década de 1980 na região sul, ouvimos falar da indústria da chuva. É preciso ressaltar que os desastres não afetam a todos da mesma forma. Há um recorte de classe, gênero, raça e etnia que precisa ser considerado” . (SSO)

A este respeito, Freitas (2010) identifica que os impactos decorrentes das relações sociedade e natureza não atingem homens e mulheres da mesma forma. Esta afirmação parte da constatação de que os interesses e as necessidades das mulheres não têm sido significativamente incluídos na agenda governamental e de diferentes instituições. Para a autora, “as relações de gênero e os desastres socioambientais são socialmente construídos sob a influência de fatores econômicos, políticos, culturais, sociais e sob condições geográficas complexas que refletem condições singulares e particulares para as mulheres e para os homens, a depender das condições de classe, raça/etnia e gênero.” (FREITAS, 2010, p. 892)

A autora traz dados de Tranter (2008) que demonstra as diferenças dos graus de afetação entre homens e mulheres, considerando que mais mulheres do que homens morrem como efeito direto e indireto dos desastres socioambientais. “Assim, é que 90% das 140.000 vítimas do ciclone que açoitou Bangladesh, em 1991, foram mulheres; igualmente, mais mulheres do que homens morreram durante a onda de calor de 2003, na Europa; e o *tsunami* de 2006 no Sri Lanka matou de três a quatro mulheres para cada homem. Quais seriam as razões? Por que as mulheres estão mais sujeitas do que os homens às consequências dos desastres?” (apud FREITAS, 2010, p. 892)

Para reforçar tais apontamentos, a autora cita vários exemplos, e dentre esses, o caso de Blumenau, em que durante as enchentes,

acompanhadas de deslizamentos, em 2008, algumas mulheres foram encontradas mortas, com os filhos em seus braços. “Alguns relatos pessoais de sobreviventes descrevem mães abraçadas com seus bebês dentro das casas soterradas e outras presas aos troncos das árvores para resistirem às enxurradas. Essas mulheres, imbuídas de suas responsabilidades enquanto mães e cuidadoras, utilizaram muito tempo para socorrer seus filhos, o que comprometeu a desocupação das casas, sendo insuficiente o tempo para conseguirem um lugar para se abrigarem”. (FREITAS, 2010, p. 893)

Para encontrar respostas a estas constatações, a autora examina conceitos chave sobre desenvolvimento, meio ambiente e igualdade no contexto das políticas econômicas recentes e analisa a situação das mulheres inseridas em uma situação de subalternidade na sociedade capitalista, que sofrem as consequências dos desastres socioambientais. A partir destas ponderações sugere a inclusão nesses processos do enfoque de gênero na elaboração de agendas de pesquisas e de ação.

Assim, são muitos os desafios na busca pela igualdade de gênero e sua relação com os desastres socioambientais, pois, o que se evidencia é que esta discussão passa de forma periférica, ou mesmo, inexistente nas agendas estatais e de diferentes instituições.

Outro ponto abordado pela especialista (SSO) é que existem os dois lados do desastre: para uns configura-se como “um problema” e, para outros “pode se tornar algo muito lucrativo (empresas de materiais e construção civil), políticos que, com diferentes finalidades, conseguem alçar instâncias de poder devido à situação de desastres. No comércio, nesta área, alguns diminuem seus lucros, enquanto outros ampliam a depender do que comercializam ex: telhas, eletrodomésticos, água, colchões, cobertores, tendas etc”. (SSO)

Para uma discussão mais aprofundada deste tema, vale a leitura do livro: “*A Doutrina do Choque: a ascensão do capitalismo de desastre*” onde a autora, Naomi Klein, parte da tese de que todas as tragédias, naturais ou construídas, fazem parte do processo de ascensão do capitalismo do desastre, sendo “ a forma atual que o sistema capitalista encontrou para se tornar hegemônico em lugares e situações em que até então ele não era.”

Para tal afirmação a autora aponta as inúmeras reformulações ocorridas em períodos posteriores aos desastres, onde setores públicos são privatizados, como por exemplo o setor da educação em Nova Orleans, que após o furacão Katrina o sistema de ensino (escolas) foram privatizadas. Outro exemplo refere-se a instalação de resorts de luxo na Tailândia devastada pelo tsunami. Assim, a autora mostra a lógica perversa de um sistema orientado para a busca do lucro. “Um sistema que não produz diretamente as tragédias naturais, mas que não tarda em incorporá-las em sua agenda de negócios”. (KLEIN, 2008)

Neste estudo, pode-se citar como exemplo o beneficiamento de alguns setores produtivos locais (setor imobiliário) por gestores e políticos que concederam autorização para a construção de loteamentos sob um antigo aterro sanitário, apontado no capítulo anterior. Este aterro, no desastre de 2008, veio abaixo, emitindo gases que emanavam da terra. Este e tantos outros exemplos citados neste estudo, bem como, as discussões acerca do modelo de desenvolvimento econômico adotado pela região demonstram que tanto o capitalismo pode beneficiar-se do desastre para expandir-se como também, pode contribuir para seu aprofundamento e perpetuação.

De acordo com Valêncio (2009, p.13) enquanto o senso comum considera que haja escassez de dinheiro público para atuar com as situações de desastres, no Brasil, os recursos financeiros para órgãos de defesa civil não sofrem constrangimento. No momento da reabilitação de uma população o município que decreta situação de emergência ou estado de calamidade pública, pode prescindir das licitações para contratar serviços ou aquisições de produtos. E, nestes momentos, muitas ações são realizadas e, o modelo de gestão centralizado e verticalizado, utiliza-se destes benefícios para privilegiar determinados segmentos. Segundo a especialista (ENG) “muitos recursos são desviados nestes períodos e não são utilizados para o que realmente deveriam”.

Arelada a discussão de expansão capitalista e malversação dos recursos públicos, encontra-se também a especulação imobiliária, que produz a divisão socioespacial das cidades. Os altos preços de moradias em locais seguros, conduz as classes populares às áreas de ocupação irregular, precárias e expostas ao risco. O crescimento populacional e a falta de uma política habitacional foram fatores

propulsores dos considerados bolsões de pobreza. Assim, “o investimento em infraestrutura e os mapeamentos de áreas de riscos não acompanharam o mesmo ritmo de crescimento da população que vem se estabelecendo nas áreas ambientalmente frágeis”. (GEO)

Para os especialistas a categoria vulnerabilidade é uma questão central da discussão sobre desastres. “Podemos dizer que os eventos naturais, tais como as chuvas, ocorrem de forma ameaçante porque, de fato, a vulnerabilidade das populações afetadas se perpetua em relação a três pontos: à pobreza; às territorialidades precárias; e a uma ausência de interlocução consistente com o Estado. Portanto, as chuvas apenas revelam processos socioambientais e político culturais precedentes, resultantes do desenvolvimento desigual historicamente dado neste país. Além disso, não há reflexividade com o vivido. (SOC)

Assim, a vulnerabilidade dos afetados atrelada aos fatores supracitados, aprisiona famílias e futuras gerações a um ciclo inter geracional, que conforme visto no terceiro capítulo, aprisiona gerações ao mesmo espaço sócio-territorial. São espaços em que a família constitui laços e vínculos, que muitas vezes passam de pai para filho e, no caso de Blumenau, são historicamente atingidos pelas enchentes. Em 2008, diversas famílias afetadas já haviam sido, em outros momentos, afetadas pelos desastres.

A leniência estatal condiciona estas populações à constante exposição ao risco, quando não lhes oferece alternativas frente a situação posta. Para buscar junto à família alternativas de enfrentamento destas problemáticas, torna-se mister a superação do círculo vicioso da pobreza, ou ciclo inter geracional da pobreza, conforme citam alguns autores. (VERONENSE,1999;CARVALHO,1998) Este ciclo, aprisiona novas gerações às mesmas contingências de vida, se não houver uma interferência e auxílio efetivos por parte do Estado ou ainda, uma resignificação dos projetos de vida. Para isso, ações pontuais não são suficientes. A problemática urbana e social desencadeada pelo modelo de desenvolvimento econômico, não constrói uma sociedade equitativa, intensificando desta forma, a exposição aos riscos e elevando o número de afetados pelos desastres.

De acordo com o pesquisador da (DCP) “esta situação deriva de dois grandes problemas sociais. Por um lado o crescente processo de industrialização e, por outro lado, pela contínua urbanização, concentrando populações em determinados espaços (desde cidades a metrópoles até às megalópolis), concorrendo assim para acrescer os fatores de exposição”. Argumenta que “os processos de produção e organização social tem vindo a desenvolver-se, de forma não sustentável, acentuando as diferenças em relação à forma como as sociedades lidam com as ameaças e os perigos, contribuindo para o aumento dos fatores de risco e, inerentemente, da possibilidade de se constituírem em desastres”.(DCP)

Neste ínterim, destaca-se o fato de que a sociedade não se desenvolve de maneira sustentável e, acaba por gerar e aprofundar os fatores de risco e, inerentes a estes, a possibilidade de constituição dos desastres. Compartilhando destas ideias, outro especialista entrevistado afirma: “ampliamos o problema, mas ignoramos isso, é assim, não existe a integração, uma visão mais sistêmica do problema da administração pública” (ENG)

Entra-se na questão central de toda discussão evidenciada neste estudo: a falta de uma visão sistêmica do desastre, entendendo-o como um problema social complexo. Esta ausência de análise ampliada conduz cada instituição/ator social envolvido na gestão de riscos, a desenvolver ações, mesmo sem ter clareza sobre estas. Entram em cena, instituições e atores sociais que deveriam ser orientados pela Política de defesa civil que possui uma política estruturada para tal. No entanto, na realidade as ações não passam por esta instância coordenadora. A pesquisadora (SOC) reforça esta ideia:

A Defesa Civil é a instituição integradora das ações do Estado para proteção global do cidadão em caso de desastres. Ela é quem deveria, segundo sobre sua própria missão institucional, coordenar a ação de qualquer órgão acionado. Contudo, atualmente, nos municípios brasileiros as assistências sociais são os órgãos mais acessados para lidar com

as situações pós-impacto do evento ameaçador. Neste caminho, à defesa civil (seja ela Polícia Militar, Bombeiro Militar, Guarda Municipal) cabe “salvar”, “resguardar pela vida” dos afetados, assim as ações de resgate são o ápice do esforço profissional digno de reconhecimento e mérito, assim como conduzir populações desabrigadas para os abrigos temporários em escolas, ginásios de esporte, igrejas. A assistência social, tem lidado com o cadastro dos afetados, e provimento das necessidades mínimas deles (água, colchão, cesta básica). (SOC)

Assunto já bastante debatido neste estudo, a falta de coordenação das ações pela defesa civil foi apontada pelos diversos grupos representativos. Após análise das atividades realizadas pelos órgãos municipais, Negredo (2009) constata que diversos fatores contribuíram para o mau funcionamento da Defesa Civil no desastre de 2008 foram: 1) o desconhecimento da classe política sobre as atividades da defesa Civil; 2) desconhecimento da comunidade sobre as atividades da Defesa civil; 3) inexistência de quadro permanente de funcionários (90% do quadro de funcionários é composto por militares estaduais, e estes recebem gratificação. Assim, a cada troca de governo o quadro de funcionários é integralmente substituído) ; 4) Defesa Civil vista como órgão assistencial (Por desenvolver atividades quase que exclusivamente no pós-desastre, a DC passou a ter uma imagem assistencialista (para o autor o que se observa é que cada parte da estrutura vê o problema segundo sua ótica, sem perceber que para se obter soluções mais adequadas é necessário trabalharem juntos); 5) interrupção sistemática da estrutura estadual da Defesa Civil; 6) administração isolada e desintegrada; e 7) falta de projetos (as ações centram-se no pós desastre, havendo pouca atenção as fases de prevenção e preparação para desastres).

Estas questões trazem à tona a necessidade de reformulação do compromisso da Defesa Civil para com a sociedade. Este órgão precisa rever os princípios do arcabouço institucional, integrando discussões relacionadas aos direitos humanos e atuando de forma integrada, especialmente, com a Política Nacional de Assistência Social.

O reconhecimento de que a assistência social é, especialmente no Brasil, a política Pública encarregada das ações de atendimento aos afetados, durante e no pós-desastre fica evidente nos relatos de todos os grupos representativos analisados neste estudo, o que confirma a hipótese central apresentada inicialmente. No entanto, sabe-se que as ações desenvolvidas por esta política são formas de corrigir distorções relativas ao modelo de desenvolvimento econômico vigente, compondo-se assim, como algo inatingível em termos de resolução residual. Por este motivo, as ações persistem na vertente imediatista e compensatória, restringindo-se ao repasse de recursos para a reconstrução material destas vidas.

Em se tratando da realidade de Blumenau, a Defesa Civil também fica encarregada, na prática, das ações de resgate e condução das famílias afetadas aos abrigos. Todo o processo de “planejamento sobre as ações frente aos desastres”, segundo a especialista (ENG) fica sob responsabilidade do Comitê do Itajaí, conforme segue: “o certo seria ter um conselho maior de Defesa Civil, só que hoje é o Comitê do Itajaí que tá assumindo isso porque não avança, só que este comitê é um órgão deliberativo ele não tem função executiva, ele tem a função normativa e deliberativa. Mas seria necessário um órgão regional e que pensasse a coisa na íntegra” Reflete ainda sobre a ausência de uma visão ambiental integrada, restringindo-se muitas vezes as questões relacionadas a infraestrutura. “quando você pergunta o que se precisa para avançar, eles (defesa civil) dizem, a gente precisa de carro, eles só pensam em equipamentos para a hora da emergência e não a visão preventiva, e nós estamos tentando criar essa cultura, mas é muito lenta. O problema é regional, não tem como pensar numa prevenção de desastres, sem essa dimensão do espaço, porque Blumenau é aquele pedacinho do meio né, dentro desse todo”.(ENG)

No segundo capítulo deste estudo, foram apresentados os projetos desenvolvidos em Blumenau no que se refere a gestão de riscos. Constatou-se que, historicamente, duas vertentes antagônicas entraram

em cena. De um lado, as propostas governamentais centradas em ações que se restringem a obras de contenção com características centralizadas e verticalizadas, sem participação da sociedade civil (vertente vigente até os dias atuais); por outro lado, o projeto do Comitê do Itajaí, que nasce dentro de uma perspectiva interdisciplinar e participativa, horizontalizada buscando congregiar diferentes atores na busca de soluções integradas (projeto ainda em andamento, mas enfraquecido). Ocorre que o poder público local não adere às decisões do comitê e não une forças para gestar o risco e, este continua centrando-se em gestar emergências no pós impacto e investindo em obras de reparação de danos.

Assim, a especialista (ENG) aponta que as discussões que acontecem hoje em Blumenau, só ocorrem porque o Comitê continua lutando por uma gestão mais justa e democrática, no entanto, sem grandes avanços por não contar, na maioria das vezes, com apoio estatal. Uma das conquistas do comitê foi envolver agentes de Defesa Civil de Blumenau e cidades da região para as discussões, no entanto, segundo relato da mesma, “quem deveria participar das discussões e apoiar as nossas ideias, que são os gestores, nunca comparecem e não se interessam em debater”.

Neste sentido, Blumenau continua caminhando com as duas vertentes e pouco avança em termos de resolutividade por não conseguir envolver a população afetada, os gestores e representantes das instâncias executivas. Segundo a especialista (ENG) o comitê apenas delibera, mas não tem caráter executivo, o que dificulta a consecução das ações.

A partir do comitê surgiu um fórum regional de Defesa civil, “que poderia estar integrando a região, mas para isso, deveria levar em conta o todo e não apenas a realidade local” (ENG). No entanto, este Fórum ainda tem pouca participação e não há interesse dos municípios em participar.

É significativo destacar a opinião do pesquisador Português que aponta a necessidade de incluir na gestão integrada e participativa:

todos os que fazem parte do sistema social, com particular ênfase para os do sistema nacional de defesa civil. Neste último temos os órgãos de direção, de coordenação e os de

execução operacional. Obviamente que aqui entram também, e com particular acuidade, as populações, enquanto sujeitos da sua própria segurança. Como um processo de construção, evidentemente que encontramos diferentes velocidades e empenhos por parte dos vários agentes, entidades e serviços. Todos deverão participar, embora de forma estruturada e organizado no âmbito das respectivas competências. (DC)

Assim, para que o processo ocorra de forma democrática e integrada, todas as instituições e atores sociais, especialmente os afetados, devem estar incluídos no processo de gestão de riscos. No caso de Blumenau, observa-se que isto não ocorre.

Um dos pontos nevrálgicos que torna a gestão incoerente é a frágil, ou praticamente inexistente integração dos órgãos já existentes, a qual segundo a percepção dos especialistas, se torna mais visível e crítica especialmente nos momentos de emergência e pós-impacto. A eventualmente frágil articulação na crise, desconstrói-se na medida em que a situação de emergência é superada.

Para a especialista (SSO) “alguns órgãos mantêm uma maior comunicação com clareza de suas atribuições e protocolos de ação assinado. Há ações que durante os desastres são realizadas, estas ainda ocorrem sem uma maior discussão sobre a necessidade de aprofundar o processo de democratização da elaboração das políticas, bem como, formas democráticas que contribuam para que a questão ambiental seja transversal a todas as políticas”. Neste caso, na ausência de um plano efetivo, no momento da emergência são realizadas ações sem grande debate e aprofundamento.

Para tal superação, “seria importante avançar no processo de uma política intersetorial e não somente ações intersetoriais, pontuais, sujeitas a ausência de continuidade e/ou alicerçadas em características pessoais/profissionais presentes por ocasião do desastre”. (SSO)

Estas ações pontuais e sujeitas a ausência de continuidade foram percebidas neste estudo de caso. Ações determinadas por um pequeno grupo de gestores, foram executadas por profissionais que coordenaram os abrigos e, a maioria dos afetados, foram apenas receptores destas ações, sem serem consideradas como sujeitos e protagonistas de suas próprias vidas.

Para outro especialista, que atua em Blumenau, o que dificultou a realização de ações eficazes no momento do impacto foi a falta de informações concretas sobre o direcionamento destas: “enquanto estive acompanhando o desastre de novembro de 2008 com os órgãos de Prefeitura havia interação, no entanto, faltavam informações para subsidiar as decisões. Quais eram as áreas de riscos ? Quem deveria ser removido das áreas de riscos ? Para onde remover essas famílias ? Com que recursos financeiros?” (GEO)

Este apontamento converge com os relatos dos profissionais de serviço social, apresentados no terceiro capítulo, contata-se, a falta de um plano de contingências e preparo dos profissionais e população, gerou falta de informações e ausência de direcionamento nas ações. Reforçando o que todos os sujeitos entrevistados destacam, o especialista também aponta “a maior interação se dá sempre logo após as tragédias. As ações realizadas nessas ocasiões são o isolamento das áreas de riscos, remoção de pessoas, assistência inicial logo após a tragédia e que aos pouco vai esmorecendo em função do fato que o problema sai da mídia e com isso a pressão popular e da imprensa esmorece”. (GEO)

Passado um tempo do impacto, Blumenau vai se reorganizando, limpando as ruas, reestruturando o centro da cidade, restabelecendo os serviços públicos e, a população divide-se entre afetados e não afetados. Para estes últimos, passado o impacto e o desaparecimento do tema da mídia, a vida retoma seu rumo e o desastre acaba por cair no esquecimento. A ausência de memória de risco é evidente no que concerne a sociedade como um todo, convergindo para a não disseminação de uma nova cultura, voltada para a preocupação ambiental, para a mudança de atitudes e, para o desenvolvimento de ações pró-ativas.

Já para os afetados que sofrem com as perdas materiais e imateriais, levará muito tempo para que possam recompor suas rotinas e vidas, quando conseguem superar tal trauma. Como visto no terceiro capítulo, os afetados de Blumenau passaram por quase três anos em moradias provisórias e, a maioria, voltou a viver em áreas de risco. Para estes, o medo constante de que outro evento ocorra é cotidiano.

As opiniões dos especialistas sobre as ações desenvolvidas pela política de assistência social voltadas às situações de desastres remetem ao atendimento imediato e paliativo, convergindo com as representações dos outros grupos de atores-chaves entrevistados. De acordo com (SSO) “ainda estão no âmbito da atenção imediata, sem que seus profissionais tenham uma inserção nas diversas instâncias de planejamento e, portanto estes não vêm definindo suas atribuições e competências, bem como, não vêm atuando no âmbito da política tendo como objetivo a discussão das causas dos desastres e, sobretudo como preveni-los”. (SSO)

A história da Assistência Social tem sido pródiga em demonstrar o quanto a assistência desenvolve-se no campo emergencial e torna-se restrita, quase que exclusivamente aos pobres, carentes e desassistidos de toda sorte. Estas características fazem parte de uma cultura política brasileira⁷³ desenvolvida desde a gênese desta até a década de 1980, quando deixa de ser favor e benemerência estatal passando a ser direito de cidadão e dever do Estado.

Assim, a gestão da assistência sobre este enfoque, como não poderia deixar de ser, “é desarticulada e fragmentada, e seus efeitos se reduzem a ajudas e concessões pontuais e descontínuas que, longe de superar a miséria, podem reproduzir uma forma de relação clientelista entre ricos e poderosos e pobres desafortunados”. (OLIVEIRA, 2003, p. 120)

⁷³ Historicamente as damas de caridade, primeiras damas, hierarquizadas pelo poder/riqueza agiam para ajudar “os pobres coitados”. Assim, democracia e assistência social são certamente aliadas do ideário republicano, mas no Brasil, foram construídas como antíteses. A cultura Política enraizada no campo assistencial funciona como um dos entraves para sua construção política democrática e participativa. (OLIVEIRA, 2003)

Segundo a especialista (SOC) “as ações poderiam ser mais satisfatórias. O que temos assistido é um tipo de atendimento, seja pela defesa civil seja pela assistência social, balizado na assistência humanitária que identifica a “carência” (colchão, cesta básica), supre num nível mínimo e a questão que deveria ser essencial some, qual seja: a reconstrução de uma territorialidade adequada, em uma moradia que minimamente garanta a segurança da família”. Assim, destaca que “aquilo que de fundo resolve o aspecto mais estrutural da vulnerabilidade some da competência da defesa civil e da assistência social, recaindo apenas a algum setor de obras e arrastando-se por um longo período no qual os afetados transitam entre as categorias desabrigados, desalojados e abandonados”. (SOC)

As questões materiais imediatas sobrepõe-se as imateriais de longo prazo, ou seja, o atendimento recai sobre o provimento de benefícios emergenciais e não há um atendimento contínuo e sistemático, nem ações de caráter socioeducativos e que visem a emancipação social dos afetados.

Os pobres, os primeiros a sofrerem perdas, materiais e imateriais, com os danos causados pelo desastre – e também os últimos a se restabelecerem, quando conseguem –, são recriados “como uma imensa clientela fragmentada, cujas possibilidades de vida se tornam objeto de um acaso”. É em meio a este acaso que ocorre o atendimento a população usuária. Se estamos em período de férias, os desabrigados são levados para os estabelecimentos de ensino. Se são poucas famílias, cada uma ocupa uma sala de aula. Se são muitas, mais de uma família passa a compartilhar a intimidade. E ainda, há casos em que as famílias são obrigadas a se separarem, pois o ente público acredita que assim elas se “mobilizam” rapidamente a procura de outras alternativas (não sendo mais responsabilidade do Estado).Nos

abrigo, recebem colchões, cestas básicas e materiais de higiene pessoal. Lá também são cadastradas para os ditos “aluguéis sociais” ou para a lista de futuros contemplados com os loteamentos populares. As fragilidades dizem respeito a este tipo de atendimento balizado na assistência humanitária, na qual órgãos municipais que têm de identificar as necessidades dos afetados, não se falando mais em direitos. As grandes potencialidades que deveria ser trabalhadas seria aproveitar o momento para articulação em torno da construção de moradias em territorialidades seguras (o que é a territorialidade segura?), de aprender com os erros que possam ter sido cometidos tanto pela população usuária quanto pelos aplicadores da PAS, este momento de troca de experiências que possam balizar mudanças. (SOC)

Portanto, para superação destas ações residuais os especialistas apontam que torna-se necessário: “atuar no âmbito do planejamento juntamente com outros órgãos. No planejamento pautar discussões sobre as causas e priorizar ações no âmbito da prevenção e na sequência avançar no âmbito das respostas que podem e devem ser dadas quando não for possível, efetivamente, evitar o desastre”. (SSO)

Para o especialista (GEO) “as funções obrigatoriamente deveriam ser mais preventivas e de orientação (não de forma paternalista) do que corretivas como hoje acontece, logo após as tragédias. O principal papel e função da Política de Assistência Social, é acima de tudo de educação e orientação preventiva contra os riscos/desastres. Transformar essa população que mora em áreas ambientalmente frágeis como margens de rios, fundos de vales, topos de morros e encostas muito íngremes, de passiva que são hoje, em pró-ativas. Esclarecimento, orientação e busca de alternativa locacional para essas famílias constituí o seu principal papel/função. (GEO)

Para tal, a “inserção do profissional junto aos bairros, lideranças e famílias (dependendo do lugar, da composição da equipe (em número e preparo)” podem potencializar o atendimento. Por outro lado, ha “ausência de condições de trabalho que se refletem inclusive no constante processo de formação continuada. Tal ausência implica no profissional não incorporar meios que contribuam para ampliar sua visão, ousar em termos de inserção na discussão sobre meio ambiente, cidadania e assistência social”. (SSO)

Em consonância com os argumentos tecidos por SSO caberia sustentar que os profissionais de serviço social e técnicos que atuam junto a política de assistência social, precisam ter a garantia de que os princípios estabelecidos pela NOB – RH apresentada no segundo capítulo deste estudo, sejam efetivadas. A garantia de um plano de carreira e também, das possibilidades de qualificação contínua e sistemática devem ser prioridade dos municípios, a fim de que, os profissionais desenvolvam suas habilidades teórico-metodológicas e ético-políticas para intervir nesta realidade.

O tema desastre é um tema que anteriormente não compunha a agenda de prioridades das autoridades e somente gradativamente vêm ocupando mais espaço, contudo sua presença é permeada por ideologia, interesses de diferentes grupos que se beneficiam com sua ocorrência e/ou conseguem com determinadas explicações continuar com o atual “modelo de desenvolvimento”. Assim a forma como a sociedade durante anos apreendeu o desastre, ou seja, como “natural” e/ou em decorrência da revolta da natureza e/ou punição de Deus foi e ainda permanece sendo um fator que compromete uma discussão científica a partir de uma perspectiva interdisciplinar. Estes fatores na conjunto implicam em grandes desafios inclusive porque também uma grande parte dos profissionais que intervêm

no âmbito do planejamento e das ações também possuem, salvo melhor juízo, visões parciais sobre os desastres socioambientais, suas causas e como enfrentá-las. (SSO)

Segundo a especialista (SSO) “por meio da implementação do SUAS e dos CRAS, foi aberta uma possibilidade para trabalhos junto à população, especialmente famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. Contudo as equipes são mal remuneradas, preparadas, insuficientes e ainda não incorporaram uma perspectiva de integralidade no atendimento à população”. (SSO)

Portanto, para que haja investimento em ações socioeducativas junto à população, torna-se necessário qualificar os profissionais que atuarão junto a estes segmentos, conforme já apontado anteriormente.

Como em tudo, trata-se de um processo de construção social, que registra avanços e recuos. A assistência social “é uma área ainda relativamente nova neste contexto, que vai fazendo o seu percurso paulatinamente em função das necessidades que aparecem. É uma espécie de processo generativo. Na minha opinião já se sedimentou e afirmou, trata-se apenas de melhorar cada vez mais os aspectos técnicos e sociais ligados a esta intervenção”.(DCP)

Fazendo um questionamento de base e procurando novos horizontes para a gestão de riscos e as contribuições da assistência social neste contexto os pesquisadores apontam o desenvolvimento de um novo projeto de sociedade com vistas à justiça social e compromisso com as futuras gerações.

De acordo com (GEO) os fenômenos climáticos e desastres associados são fenômenos naturais sempre ocorreram e vão continuar ocorrendo, agora com mais intensidade, porque as mudanças climáticas vieram para ficar. “O que nós estamos fazendo é ampliar o desastre de duas formas: a primeira contribuindo com o aquecimento global e a segunda continuando ocupar os espaços sem identificar as limitações e vocação dos diferentes espaços geográficos. A variável ambiental é hoje a prioridade das prioridades.” (GEO)

Atenta-se para o fato de que a questão ambiental, deve ser a prioridade da sociedade. Tanto na agenda política governamental, como do conjunto de atores e instituições que de forma direta e indireta participam da gestão do risco local. No entanto, torna-se necessário uma mudança paradigmática, que envolva os modos de vida das populações e sua preocupação para com as futuras gerações.

Enquanto o desastre for visto como um agente externo e ameaçador que rompe com uma “normalidade” cujo substrato fosse uma cidadania preexistente, pouco diminuirá o risco de desastres no Brasil. A primeira providência é um ampla discussão, em âmbito nacional, do que seja o desastre. As chuvas apenas trazem a cena a vulnerabilidade que está ali “mascarada” por um dia de sol. A PAS, neste sentido, pode servir como a grande intérprete/desvendadora do desastre. Se a PAS está preocupada com um tipo de atendimento permanente, não apenas emergencial, que almeja minimizar as desigualdades estruturais existentes neste país, precisa encarar de forma mais direta o problema dos desastres. Atender a população mais vulnerável ao impacto de uma ameaça não apenas após o ocorrido.. (SOC)

A partir das considerações tecidas o que se percebe é que, na falta de qualificação para atuar com estas situações e, sem planejamento, os profissionais que atuam na Política de Assistência Social vem construindo um processo de “aprender fazendo”. Dentre erros e acertos, ações restritivas de direitos e ações promotoras de autonomia, projetos de sociedades que apenas refletem e reafirmam o caráter punitivo do estado e projetos que visam a equidade e justiça social, a política vai

“costurando esta colcha de retalhos”, transformando este campo em constante evolução, num espaço de aprendizagem social.

Pode ser sustentado, após trazer as considerações dos especialistas, que esta política precisa avançar em termos de garantir a população afetada que seus direitos sejam efetivados e ainda, que a prioridade seja a defesa intransigente dos direitos humanos. No entanto, cabe destacar que, esta política não pode ser vista como solução dos problemas já que os desastres configuram-se como um problema social complexo que exige ações complexas. Nestes termos, apenas uma revisão drástica do caminho que está sendo construído poderá resultar em mudanças estruturais efetivas, em Blumenau e região e a Política de assistência social, junto com as demais políticas e atores sociais envolvidos, poderá contribuir com a melhoria deste sistema.

Neste sentido, para a especialista (SSO) umas das alternativas seria “atuar no âmbito da prevenção, com um amplo trabalho que objetive a reorientação local, regional, nacional e internacional na forma como vêm ocorrendo a relação sociedade/ natureza”. Pontua que “ um projeto de desenvolvimento precisa ser reelaborado, este deve visar à justiça social (igualdade com liberdade) e compromisso com as atuais e futuras gerações, logo, limites no âmbito da exploração, acumulação e consumo deveriam ser contemplados neste novo projeto de desenvolvimento, ou eco desenvolvimento. (SSO)

A partir do exposto, pode-se perceber que apesar das distintas especialidades (geógrafo, assistente social, engenheiro, sociólogo) e seus focos disciplinares específicos, todos parecem concordar com um ponto essencial: o da importância de viabilizar um sistema integrado de gestão de riscos.

4.2 um novo estilo de planejamento sistêmico e participativo - contribuições do ecodesenvolvimento

Corroborando com o que já foi anteriormente apontado e levando-se em consideração que um sistema de gestão de riscos deve ser formado por partes sociais e institucionais inter-relacionadas entre si, Liñayo (2011) aponta que estes componentes incluem cinco grupos de atores, sendo os atores sociais, organismos de respostas atores do conhecimento, entidades de desenvolvimento e o governo. De acordo com este modelo as atividades desenvolvidas pelos atores sociais e organismos de respostas centram-se na preparação e resposta às instituições de desenvolvimento e atores do conhecimento cabe desenvolver tarefas de caráter prospectivo ou corretivo a fim de minimizar danos causados pelos desastres. E o estado se converte em um elemento de promoção, coordenação e controle que garantiria que em princípio cada um faça o que lhe compete.

No entanto, o que evidencia-se no contexto latino americano é que são desenhadas estruturas nacionais, de caráter piramidal, com canais de comunicação, coordenação e subordinação que operam com base nos princípios de causa-efeito. Contudo, a experiência das últimas décadas tem mostrado suficientemente a baixa eficácia deste tipo de estrutura, especialmente no que se refere a consolidação de políticas e programas nacionais de caráter permanente destinados à prevenção e mitigação dos desastres (LIÑAYO, 2011)

Para o autor, esta estrutura clássica de gestar os riscos a partir do presidente, ministros, exército, forças armadas, e nos estados e municípios através do poder público municipal, forças públicas (exército, governo, ong's, comunidades) onde o ente coordenador é a defesa civil, se revela como uma estrutura organizacional enorme (macrossistema) com pouca definição de papéis, sobreposição de funções e falta de clareza sobre como desenvolver a práxis.

Com a finalidade de proporcionar formas alternativas de integração e operação destes aparatos institucionais, torna-se útil observar como está evoluindo o pensamento sistêmico e a análise institucional. Liñayo identifica dois níveis sistêmicos: a gestão das consequências do risco e a gestão das causas do risco. O autor argumenta que para gestar riscos, torna-se necessário uma abordagem que vise gerenciar as consequências do risco construído (em particular

nas tarefas de preparação, alerta, resposta e reabilitação), favorecendo estruturas com canais de coordenação e comunicação preestabelecidos e claros.

Por outro lado, a complexidade e multiplicidade de atores, processos e tarefas devem prever formas de lidar continuamente com o problema de gestão das causas (prevenção e mitigação) como os níveis de especialização que para poder transversalizar o risco que estas requerem. Assim, necessitam de um enfoque de desenho institucional empenhado na definição de processos e instrumentos de autorregulação de cada um dos atores.

A partir deste ponto de vista, a atenção das causas da gestão de riscos deve procurar focar na sustentabilidade e desenvolvimento, e para isso é necessário que aja um esforço de construir habitações e infraestruturas de serviços seguras e que não desapareçam no primeiro desastre que se abater sobre a região. Gestão de riscos aqui é sinônimo de gestão da sociedade, e como tal, a mesma deve ser concebida e implementada como uma política integral de estado e não como uma tarefa suscetível de ser anulada, departamentalizada nem coordenada por nenhum ator institucional individual. (LIÑAYO, 2011)

Há uma riqueza de debates acadêmicos sobre as macroestruturas sociais e por outro lado, há pouquíssimos estudos que apontem a gestão de riscos pela base. Neste sentido, buscar abordagens mais conjuntivas e menos parcelares e por isso mesmo mais complexas, talvez seja o caminho mais acertado. Para tanto, precisa-se explorar as fronteiras do saber e dialogar com diferentes perspectivas e abordagens, para que possamos compor um quadro analítico e compreendermos os riscos que as pessoas vivenciam em seus lugares.

Ao pensar neste modelo gestão e desenvolvimento socioambiental retoma-se aqui as ideias iniciais apresentadas no primeiro capítulo, que abordam a proposta do ecodesenvolvimentista como proposta de desenvolvimento sustentável.

Vieira (2001) considera que o conceito de ecodesenvolvimento, conforme já apresentado anteriormente, estimula a reflexão e a experimentação criativa e participativa, estimulando o potencial de crescimento econômico com vistas aos recursos naturais e humanos existentes em cada região, promovendo a autonomia das

populações envolvidas. A partir disto, a estratégia deve ser concebida e analisada com base em alguns critérios, quais sejam:

✓ Satisfação das necessidades básicas e equidade: necessidade de redirecionar os processos de crescimento econômico visando o alcance de metas sociais prioritárias. No contexto atual e global seria necessário: redução dos índices de miséria, desigualdade de oportunidades e dependência de cada nação e entre nações. Na busca de satisfação das necessidades básicas a prioridade recai sobre os segmentos sociais segregados dos benefícios do crescimento material, entendendo que as “necessidades” de cunho material somam-se aquelas consideradas de natureza psicossocial: autodeterminação, participação política, desenvolvimento cultural, autorrealização existencial, etc. Aqui entra em cena a dimensão ética e qualitativa que deve exprimir-se em projetos alternativos de sociedade;

✓ Sustentabilidade ecológica: pressupõe a superação do modelo instaurado pela modernidade à luz do reducionismo econômico e sugere um aprendizado pautado na relação de simbiose “coevolutiva” com a natureza. O enfoque sugere que a dinâmica auto-reguladora dos ecossistemas seja utilizada como um ponto de controle da dinâmica evolutiva dos ecossistemas;

✓ Valorização da participação e da autonomia (Self-reliance): Vieira (2001) destaca que neste enfoque atribui-se às comunidades um potencial a ser canalizado visando maximizar a utilização ecologicamente correta dos recursos disponíveis. Neste sentido, estimula a percepção da diversidade de contextos socioambientais, buscando soluções específicas para cada área selecionada para fins de planejamento. Para o autor, o termo *self-reliance*, passa “pela valorização de um perfil de regulação democrática dos conteúdos ao mesmo tempo sociais, culturais, econômicos, políticos e ambientais do processo de desenvolvimento”;

✓ Viabilidade econômica: aponta para a necessidade de reavaliar os indicadores usuais de eficiência econômica, baseada na internalização dos custos sociais e ambientais do processo modernizador. Assim, a renovação deveria caminhar no sentido de incorporação e indicadores sociais e ambientais integrados.

Vieira (2001) destaca que as políticas de ecodesenvolvimento podem ser consideradas como alternativas para restabelecer a harmonia perdida entre desenvolvimento e meio ambiente onde o Estado se torna responsável por um conjunto de medidas que emergem no nível local.

A partir dos estudos desenvolvidos no CIRED e na FIPAD⁷⁴, Vieira (2001) pontua que a implementação de estratégias alternativas dependerá diretamente da capacidade de promover a experimentação com novos sistemas de planejamento. De acordo com o autor, esta engenharia socioinstitucional prevê um esforço coordenado e de longo prazo de pesquisa inter e transdisciplinar, orientada para a ação. Para tal a participação da sociedade civil organizada é essencial para definição deste planejamento em cada contexto socioecológico específico.

Com base numa análise comparativa dos relatórios do CIRED e FIPAD, Vieira (2001) sintetiza num texto normativo, uma reflexão sobre o tipo de “engenharia institucional”⁷⁵ que considera mais adequada, para evoluir do nível mediático para o nível de ações consequentes, visando assim, a internalização preventiva dos riscos envolvidos da crise socioambiental.

A partir deste esforço, Freire destaca que este enfoque oferece ao planejador:

“1. um quadro conceitual e um conjunto consistente de hipóteses (um “modelo”) que têm favorecido a definição de propostas de absorção da questão socioambiental no campo das políticas governamentais em vários países; 2. um conjunto de diretrizes metodológicas visando a criação de estratégias concretas de intervenção corretiva, baseadas nos postulados interdependentes de equidade social, eficiência econômica, autonomia política e prudência ecológica; e 3. um novo critério de racionalidade social, baseado na crítica ao

⁷⁴ CIRED (Centre International de Re-cherche sur l’Environnement el le Développement) e FIPAD (Fondation Internationale pour un Autre Développement)

⁷⁵ Freire desenvolve diretrizes gerais para a organização deste novo modelo de planejamento.

efeito de externalização dos custos sociais e ambientais dos processos de modernização. (VIEIRA, 2001, s/n)

No nível de sua aplicação concreta, Freire destaca duas premissas fundamentais, relativas a organização de um novo modelo de planejamento. Primeiro que o enfoque exige um movimento efetivo de transferência de poder do espaço central para os espaços locais e, além disto, exige um novo padrão de relacionamento entre as instâncias decisórias situadas nos diferentes espaços territoriais, para que este sistema criado se torne compatível com a autonomia de cada espaço. Segundo, o planejamento deverá abrir-se à participação integral da sociedade civil promovendo uma integração transetorial e interinstitucional efetiva.

Passados vinte anos da conferência de Estocolmo, Vieira (2001) reforça que a ideia força de ecodesenvolvimento pode ser considerada como geradora de um novo estilo de planejamento pensado como um espaço de aprendizagem social para a arquitetura de um novo projeto de sociedade, inspirado no conceito de democracia participativa.

Ele destaca, que as possibilidades de se criar novas estruturas no tecido socioinstitucional já existente, com a lógica pautada na fragmentação e descontinuidade, são limitadas. No entanto, a pesquisa para indução de inovações poderá desvelar práticas ainda pouco exploradas de ação. “ Nesse contexto, o fenômeno da expansão do ambientalismo multisetorializado e orientado pelo enfoque de ecodesenvolvimento autoriza uma certa dose de otimismo cauteloso entre os pesquisadores interessados na elucidação do tipo de engenharia institucional capaz de fundamentar a edificação de sistemas socioambientais orientados pelo critério de sustentabilidade”.(VIEIRA, 2001)

4.2.1 Ações locais para mudanças estruturais

O ecodesenvolvimento propõe um modelo de desenvolvimento pautado na participação comunitária e sustentabilidade ecológica tendo como princípio básico a equidade. Para tal, uma das alternativas de intervenção é a educação ambiental vista como proposta de educação popular, baseada nos estudos de Paulo Freire e educadores latino-americanos que pensam a “educação popular como forma de ampliar o nível de consciência individual e coletiva, visando a ação e a participação política na busca de uma melhor qualidade de vida” Assim, para substituir a ideia de desenvolvimento vigente nos dias atuais, que nega o envolvimento das populações nos vários momentos que compõem o planejamento, sugere-se o envolvimento da coletividade nas discussões e decisões de temas atuais voltados para a realidade local, “como forma de viabilizar a construção e o desenvolvimento de projetos baseados numa proposta de ecodesenvolvimento”. (Zitzke, 2002, p.175)

Neste sentido, Caporal (1998) pontua que são estratégias de ação adaptadas a cada contexto sociocultural e ambiental que priorizem a construção de uma cultura política mais democrática – participativa. Assim, sustenta a ideia de um novo critério de racionalidade amparado em duas dimensões de solidariedade quais sejam; “ a solidariedade diacrônica, com respeito às gerações futuras, mas sem esquecer a solidariedade sincrônica, que deve ser estabelecida entre as gerações presentes”. (apud Zitzke, 2002)

Neste contexto é que entram os pressupostos da educação ambiental, enquanto educação política e prática de cidadania, que de acordo com Reigota (1994) “reivindica e prepara os cidadãos para exigir justiça social, cidadania nacional e planetária, autogestão e ética nas relações sociais e com a natureza”. (apud Zitzke, 2002)

Assim, a conscientização é o primeiro objetivo da educação ambiental, objetivando ampliar o nível de consciência dos indivíduos e grupos sociais organizados para que estes possam entender e perceber os problemas socioambientais e a relação sociedade natureza. O conhecimento da realidade local, regional e nacional e global é importante para que os indivíduos obtenham uma responsabilidade crítica. Conhecer o ambiente em sua totalidade (nos aspectos políticos, biológicos, sociais, culturais, econômicos etc) e os problemas associados

a intervenção humana e alteração da paisagem natural pode possibilitar uma mudança do próprio comportamento, assim como, mudança de atitudes e transformando os expectadores em agentes de mudança social.

Neste sentido a educação ambiental pode constituir-se como uma ponte entre o conhecimento científico, técnico e empírico, buscando aproximar e traduzir linguagens científicas em linguagens populares, contribuindo para a formação de multiplicadores deste conhecimento construído.

Assim, Zitzke (2002) destaca que o grande desafio para educação ambiental é o de criar condições necessárias para a participação de diferentes grupos sociais, tanto na formulação de políticas públicas quanto na concepção e aplicação de decisões que afetam a qualidade do meio ambiente. Para tanto, este processo precisa ser estruturado de forma a superar a visão compartimentada da realidade através do conhecimento desta, “num processo de ação e reflexão, de modo dialógico com sujeitos envolvidos; respeitar a pluralidade e a diversidade cultural; fortalecer a ação coletiva e organizada; articular aportes de diferentes saberes e fazeres; proporcionar a compreensão da problemática ambiental em toda sua complexidade e garantir condições necessárias ao diálogo com as áreas disciplinares e diferentes atores envolvidos na gestão ambiental”. (p. 180)

Para o autor, a educação ambiental na proposta do ecodensenvolvimento contribui para a compreensão da relação sociedade natureza, fomenta uma ética ambiental pública a respeito do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida e desperta nos indivíduos e nos grupos sociais organizados a vontade de participar de sua cidadania.

Neste sentido, “se propõe a desenvolver um projeto político pedagógico que estimule o aparecimento do homem cidadão enquanto ator político para pensar e construir a proposta ecodensenvolventista”. (Zitzke, 2002, p. 180) Para Paulo Freire no momento em o que cidadão for ampliando sua consciência perceberá suas insatisfações sociais e sua condição de excluído dos processos políticos e sociais. (apud Zitzke, 2002)

Por esse projeto político pedagógico Zitzke (2002) entende uma reeducação integral e coletiva na qual é tão importante a ação quanto o comportamento, o caráter crítico, pois sem a reflexão

individual e coletiva, a ação não possui significado e os comportamentos se traduzem como reações de conformismo.

Para tal, Zitzke considera que este projeto deve ser construído por diferentes grupos e atores sociais e não imposto pelo Estado. Seguem algumas dimensões importantes, já citadas por Freire que serão aqui retomadas sob o ângulo da educação ambiental, na perspectiva de Zietske postulada no ecodesenvolvimento:

✓ reconstrução da identidade socioambiental: buscando romper lacunas existentes entre teoria/prática, trabalho manual/trabalho intelectual, realidade/educação entre outras, busca-se envolver a coletividade local para discutir e construir um modo de viver e produzir de forma responsável suas necessidades. Assim, a identidade socioambiental pode ser resgatada mediante a revisão do passado para definir melhor o futuro, a valorização das relações afetivas, ambientais e políticas, sociais, religiosas etc, permitindo a visualização de padrões de relações socioambientais existentes o que caracterizará a paisagem local. As abordagens já citadas anteriormente, como a dinâmica de grupo, diagnósticos participativos contribuem neste processo. (Zitzke , 2002)

✓ Transformação social e formação política: a função da educação ambiental “no” e “para” o ecodesenvolvimento não pode ter como finalidade a adequação ao modelo de desenvolvimento capitalista, pois ela se constitui como forma de resistência a este modelo, no momento em que opta pela implantação do ecodesenvolvimento, onde a ação é o princípio orientador e a prática participativa efetiva como proposta pedagógica, acumulando forças para o processo transformador da realidade, com a elevação da cultura política. (Zitzke , 2002)

✓ Democratização do conhecimento científico: isto significa romper com a verticalismo e a rigidez da produção científica atual, que dificulta o acesso da maioria da população. Assim, a produção do saber científico deve se dar a partir dos problemas sociais, pressupondo o aparecimento de um novo profissional produtor de saberes estando mais vinculado e comprometido com a realidade. Os profissionais que partem de um saber referenciado em posturas viciadas e descontextualizadas, que tentam impor práticas sociais que vigem o status quo dominador, na verdade estão reforçando o modelo já existente, ao mesmo tempo excluem o saber popular. (Zitzke , 2002)

✓ Revisão do modelo tecnológico: trata-se de buscar um modelo tecnológico alternativo voltado para a geração, com criatividade,

de técnicas de produção adaptadas a cada contexto socioambiental. Um modelo alternativo pode ser estruturado a partir da discussão a respeito da substituição do trabalho individual pelo cooperativo, através de uma ação re-educadora integral e participativa, incentivando a coletividade a assumir a lógica da cooperação e construir um novo relacionamento com o ambiente. Assim o desenvolvimento de suas potencialidades (capacitação) possibilitará o aumento da produtividade e da eficiência no uso dos recursos ambientais à sua volta. “O homem como protagonista e beneficiário do seu próprio desenvolvimento” (Zitzke, 2002, p. 185)

✓ Gestão participativa: A organização coletiva é um pré-requisito para a gestão com vistas ao ecodensenvolvimento, enquanto prática que busca a participação da coletividade, tendo o diálogo como um relação pedagógica e o desenvolvimento de um pensamento crítico, questionador e problematizador, como forma de fazer emergir a consciência coletiva. Nesta conjuntura, a reflexão possibilitará o surgimento de temas coletivos que vão determinar de forma democrática e responsável as decisões e ações. Daí a importância do planejamento para a gestão participativa. A partir do estabelecimento de ações de curto, médio e longo prazo, a coletividade decide como agir frente as questões ambientais e orienta as mudanças. (Zitzke , 2002)

A partir destas questões, pode-se ensejar uma proposta de educação ambiental para o ecodensenvolvimento, tendo como base o diálogo e a inclusão social. Pressupostos estes, também previstos pelo Sistema único de Assistência social, apresentado anteriormente.

Dentro deste contexto, os CRAS (já apresentados anteriormente) são espaços de prestação de serviços socioassistenciais de proteção social básica, existentes nas comunidades consideradas vulneráveis, poderão ser utilizados como meios de desenvolver ações que visem a proposta ecodensenvimentista. Apostando nesta perspectiva, as ações realizadas serão importantes para todo o processo de gestão de riscos local, desde o momento que antecede o desastre, até o momento de reconstrução.

Nos CRAS “as ações visam contribuir para a prevenção e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social; Fortalecer os vínculos familiares e comunitários; Promover aquisições sociais e materiais às famílias, com o objetivo de fortalecer o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades” (SUAS, 2004)

É neste espaço que o conhecimento crítico da realidade e da conjuntura podem ser difundidos, buscando contribuir para a construção de uma nova cultura política⁷⁶ e de risco, objetivando uma mudança paradigmática relacionada as questões ambientais.

Através da educação ambiental, pode-se contribuir para o processo de empoderamento dos sujeitos sociais, especialmente aqueles que encontram-se à margem do processo decisório. Vasconcellos (2001, p. 05) conceitua: “empoderamento é o aumento do poder pessoal e coletivo de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais, principalmente daqueles submetidos a relações de opressão e dominação social”. Neste sentido, o aumento de poder propicia ao indivíduo manifestar uma atitude consciente e crítica, resgatando a cidadania e exercendo-a na busca de uma sociedade plural e justa.

O Serviço Social pode contribuir nesse processo de empoderamento mediante realização de atividades que buscam resgatar nos atores envolvidos concepções de autonomia, emancipação, direitos, respeito as diferenças, ética e valores, trabalho coletivo, mobilização, participação entre outros. Neste sentido, “exige o domínio de múltiplos saberes, que vão desde as legislações sociais correntes, numa atualização permanente das regulações e modificações que se processam; a arguta capacidade de análise das relações de poder e da conjuntura; passando pelas estratégias de planejamento e administração; até a construção de diagnósticos sociais e de indicadores que possam subsidiar uma melhor definição das ações” (PAIVA, 1999).

Segundo Sarmento Boska (2000, p.102-103), o Serviço Social precisa responder às especificidades locais. Mas, não pode adequar-se a um receituário e nem deixar-se ser excluído do quadro de serviços por indisposição ao estudo e capacitação intelectual, bem como, falar de conhecimento de novas culturas e formas de trabalhar; pois o importante é a garantia dos direitos sociais e o conteúdo a ser repassado na

⁷⁶ Sobre o conceito de cultura política, Rennó (1998), destaca que este pode ser definida como “o conjunto de orientações subjetivas de determinada população que inclui conhecimentos, crenças, sentimentos, compromissos com valores políticos e com a realidade política. O seu conteúdo é resultado da socialização na infância, da educação, da exposição aos meios de comunicação, de experiências adultas com o governo, com a sociedade e com o desempenho econômico do país. (RENNÓ, 1998, p. 71)

formação de novos valores, contemplando a direção social apontada pelo projeto ético político da profissão.

Para que a atuação destes profissionais seja adequada ao contexto de gestão do risco torna-se necessário estar atentos a todo o processo de trabalho. De acordo com Simionatto (1998, p.11) “o processo de trabalho é uma atividade de transformação de determinado objeto por meio de atividade humana, através de instrumentos determinados”. Para que este processo se concretize deve-se visualizar o objeto, instrumentos e produto final, elementos componentes de todo e qualquer processo de trabalho.

O objeto de intervenção do assistente social são as múltiplas faces/expressões da questão social, neste caso, os desastres socioambientais com os recortes de classe, gênero e etnia e seus diferentes graus de afetação. Já os meios ou instrumentos de trabalho profissional compõem-se dos instrumentos técnico-operativos da profissão como a observação, observação participante, atendimento individual e coletivo, visitas domiciliares, estudos socioeconômicos, desenvolvimento de estratégias de ação como: grupos operativos, oficinas socioeducativas, dinâmicas de grupo, entre outros instrumentos que possibilitem acessar indivíduos e famílias com vistas a mudança de atitude frente a questão socioambiental. Todo arsenal técnico operativo, deverá ter como base os referenciais teórico-metodológicos apreendidos num contínuo processo de formação profissional.

Quanto aos resultados ou produto final, estes se apresentam de múltiplas formas, na busca da consolidação dos direitos dos afetados, na garantia de participação dos processos decisórios, seja na ampliação das questões culturais e sociopolíticas que as ações sejam capazes de alcançar. Os resultados podem não ser visíveis a curto prazo, mas podem transformar a longo prazo a realidade de um espaço socio-territorial. A exemplo disto pode-se citar, a constituição do MAD - a partir do incentivo de alguns profissionais e movimentos sociais locais, que conseguiram de certa forma, reconhecer este movimento perante a sociedade local.

Simionatto (1998, p. 41) ressalta que a prática profissional, “não se esgota no plano imediato, mas tem em vista a transformação da realidade social”. Acredita-se na ideia de que uma sociedade civil forte e

organizada torna-se um instrumento poderoso na viabilização de direitos, não

desconsiderando os diferentes projetos políticos inerentes nesta sociedade civil. A sociedade civil organizada torna-se um instrumento importante para dar visibilidade às demandas sociais e tem papel fundamental na busca por um projeto societário pautado na justiça social, onde se possa exercer efetivamente a cidadania e a democracia. Gohn (2005) afirma que no Brasil, mesmo que muito lentamente, tem se construído “um novo tecido social onde desponta uma nova cultura política, ao lado das antigas formas de representação política integradoras, assistencialistas e/ou clientelistas, que infelizmente, ainda são hegemônicas” (p. 90).

É nesse sentido e buscando balizar o projeto ético político e a construção de uma cultura política mais democrática e participativa, que o Serviço Social deve atuar junto às populações afetadas e deve acima de tudo, ter qualificação que lhe servirá como base de sustentação na sua prática, para desvelar de forma criativa a realidade, inovando sua intervenção de forma propositiva para o enfrentamento das demandas contemporâneas que lhe são apresentadas, como os desastres socioambientais.

Com a base proporcionada pela proposta ecodensenvolvimentista e os instrumentos já consolidados na Política de assistência social materializados no SUAS, no projeto ético-político do Serviço Social inscrito no Código de Ética o profissional de serviço social tem uma base profícua para a intervenção, com vistas a equidade e justiça social, buscando a emancipação e inclusão social dos afetados em todo o processo de gestão de riscos.

Iamamoto considera que a profissão “dispõe de uma dimensão prático-interventiva, requerendo tanto uma competência teórico-metodológica”, como recurso indispensável para a leitura crítica da sociedade, iluminando as possibilidades nelas contidas, como uma “competência técnico-política, soldadas por preceitos ético profissionais”. Estes são requisitos fundamentais para construir respostas eficazes, segundo os compromissos ético-humanistas e democráticos norteadores do exercício profissional.

E outro elemento indispensável é, “uma habilitação técnico-operativa, que envolve um conjunto de estratégias, tácitas e técnicas instrumentalizadoras da ação, que potencializam o trabalho profissional.” (IAMAMOTO, 1996.p.15)

A dimensão técnico-operativa do fazer profissional encontra-se estreitamente dependente dos avanços obtidos no campo teórico metodológico e da pesquisa relacionadas aos fenômenos sociais. Neste sentido, fica evidente que a escolha do instrumental não é algo deslocado da pesquisa e análise da realidade ou deslocado das próprias demandas advindas da interação com os atores sociais.

Reforçando o pensamento de Iamamoto, Trindade (1999) ressalta que para a consecução da prática do Serviço Social, os profissionais acionam um instrumental técnico-operativo, que contribui para a viabilização da inserção da profissão em diversas formas de enfrentamento das manifestações da *questão social*.

Dessa forma, os instrumentos e técnicas, ao mediar e potencializarem a intervenção profissional, participam da realização dos efeitos concretos produzidos pela prática profissional nas relações sociais, estando articulado às relações sociais que permeiam o Serviço Social. Sendo assim, o uso do instrumental é marcado pelas alterações no movimento de mudanças da base sócio-organizacional e no *projeto profissional* do Serviço Social.

Nessa perspectiva, é possível avançar para além de uma compreensão sobre o instrumental que o limita ao seu caráter técnico, relacionando-o às dimensões teórico-metodológicas e ético-políticas da profissão.

“O instrumental interfere na direção social da prática, no conteúdo ideológico das intervenções direcionadas aos usuários atendidos pelos assistentes sociais. Ainda que predomine a perspectiva do controle social, ela não é a única, visto que as práticas sociais tanto podem reforçar a hegemonia da cultura dominante, quanto

podem fazer parte do conjunto de iniciativas que procuram desenvolver uma contra-hegemonia”. (TRINDADE, 1999)

O assistente social é um agente institucional que tem papel definitivo no acesso da população afetada a boa parte dos serviços sociais. Para isso, o profissional realiza a coleta de informações sobre a situação socioeconômica do usuário, que possa justificar a liberação de determinados recursos e serviços; também é tarefa do assistente social divulgar e esclarecer a população sobre as normas institucionais e sobre os serviços.

É intrínseco ao assistente social exercer um papel de *educador social*, isto é, interferir nos comportamentos, atitudes e visão de mundo da população-alvo. Mas, é conveniente considerar neste ponto que assim como este irá interferir, ele também será “interferido” numa situação onde se preserve uma interação de saberes. Sua intervenção enquanto educador social pode-se verificar nas atribuições profissionais que lhe são destinadas: a de informar, esclarecer, recomendar mudanças de atitudes, promover a conscientização sobre os problemas sociais, socioambientais, sobre a necessidade dos sujeitos assumirem determinadas posturas diante das situações vivenciadas em seu cotidiano. Consequentemente, os instrumentos e técnicas presentes nos procedimentos profissionais colaboram para uma atuação voltada à promoção de atitudes e comportamentos da população alvo, e ainda, num contexto que pressupõe a interação participativa, esperar-se-ia que também que se proceda a uma constante atitude auto-reflexiva das próprias práticas profissionais, quando supostamente se abre espaço para essa troca de saberes.

É neste sentido, que o assistente social pode contribuir para a construção de uma sociedade ecologicamente mais sustentável, com vistas à justiça e equidade. Os desafios são muitos, tais como: redescobrir alternativas e possibilidades para o trabalho no cenário atual; traçar horizontes para a formulação de propostas que façam frente à questão social e que sejam solidárias com o modo de vida daqueles que a vivenciam (sujeitos); captar os reais interesses e necessidades dos sujeitos envolvidos nas relações de risco, sentir com elas seus anseios

para que se possa efetuar a crítica do senso comum e da herança intelectual acumulada; colocar os direitos sociais como foco do trabalho profissional, instruí-los no conhecimento da normatividade legal, quanto traduzi-los praticamente, viabilizando sua efetivação social; construir uma cultura pública democrática, em que a sociedade tenha um papel questionador, propositivo, através do qual se possa partilhar poder, dividir responsabilidades.

4.2.2 Disseminação do conhecimento construído

Unir todos os componentes e grupos envolvidos na gestão de riscos local é um desafio a ser alcançado a longo prazo. Para tanto, torna-se mister um esforço convergente para este novo modelo de sociedade. No caso de Blumenau, entre outros componentes e instituições considera-se que a Fundação Universidade Regional de Blumenau tem um papel fundamental no que concerne ao ensino, pesquisa e extensão.

O processo de interação entre comunidades locais, universidade e governo deve ocorrer com vistas às transformações da realidade. Para tanto, além de disponibilizar conhecimentos que auxiliem na melhoria da qualidade de vida da população, a universidade deve priorizar a difusão ampla deste conhecimento, transformando a linguagem científica em uma linguagem clara e acessível a todos. Uma das propostas do ecodensenvolvimento é ultrapassar este impasse, retirando estes pesquisadores de suas “torres de marfim” levando o conhecimento a quem realmente precisa. Não se trata apenas de levar o conhecimento, mas também, construí-lo a partir da realidade local, respeitando o conhecimento popular, integrando-o ao conhecimento científico.

Estes procedimentos devem ter comprometimento com a troca de informações. O conhecimento construído nesta troca de saberes, se divulgado junto ao governo, poderá subsidiar a elaboração de agendas políticas e as prioridades orçamentárias, bem como, a construção de planos, programas e projetos relacionados à problemática ambiental.

Para a comunidade em geral, este conhecimento construído torna-se um instrumento importante, não só como meio de consolidação de direitos, como também, um elemento essencial no empoderamento, dessa forma esta comunidade estará mais preparada para agir preventivamente, diminuindo os riscos relacionados às vidas humanas.

Entre as formas de ação da universidade na mitigação de desastre socioambientais, pode-se citar os três eixos centrais: ensino, pesquisa e extensão.

a) Ensino: a necessidade de incluir nas grades curriculares das diversas áreas (tanto da área das ciências humanas como exatas e naturais) que atuam e estão envolvidas com a gestão/intervenção em desastres socioambientais, disciplinas voltadas à problemática ambiental, com vistas a analisar os processos de trabalho de cada área e as contribuições que poderiam ser realizadas;

b) Pesquisa: implantação e implementação de centros de pesquisas voltados aos sistemas de alertas, a criação de novas tecnologias que auxiliem na gestão de riscos local (como a criação de um software com um sistema integrado que deverá ser desenvolvido junto às prefeituras) e desenvolvimento de pesquisas diversas que auxiliem na produção e disseminação do conhecimento relacionado à área.

c) Extensão: a união entre as diferentes áreas das universidades deve se convergir em programas de extensão que sejam interdisciplinares e desenvolvam ações conjuntas com vistas a disseminação do conhecimento. A universidade junto à comunidade local pode auxiliar no processo de ampliação da cultura política e ambiental, conforme explicitado anteriormente.

Cabe destacar aqui que a universidade poderia compor um sistema integrado de gestão do conhecimento, ou seja, uma troca que deveria haver entre populações afetadas, universidade e políticas

públicas. Devendo-se respeitar este conhecimento construído, muitas vezes constituindo-se de um aprender-fazendo, uma troca de saberes que deve ser recíproca aceita e respeitada por todos.

Nas entrevistas, constatou-se também, que diversos estudos produzidos pela universidade, entregues à gestão pública municipal ficaram engavetados e esquecidos. Como exemplo disto pode-se resgatar o relato sobre um estudo realizado em 2006 sobre as áreas de risco de Blumenau, que conforme foi sustentado, ele foi entregue à prefeitura e nada se fez em relação a este. Neste sentido, a conscientização dos gestores neste processo que deveria ser de concertação, também deve ser urgente. Levar a sério o que é produzido também poderá resultar em um esforço conjunto.

Dentro deste contexto, cabe salientar que nestes 150 anos de convivência com os desastres, construiu-se um caminho de avanços e retrocessos, permeado hegemonicamente por ações frágeis e pontuais, mas que certamente está se constituindo em aprendizado social gradativo. Seguindo a mesma perspectiva de Gohn (2005), vale apostar no seu argumento, de que mesmo que lentamente vislumbra-se uma transformação na cultura política do país. Por outro lado, cada vez mais, tem despertado a atenção de todos os segmentos populacionais e tornado-se objeto de intervenção das diferentes áreas.

Síntese

A partir dos apontamentos realizados pelos especialistas que reforçam as questões já apresentadas no decorrer deste estudo, pode-se constatar que a problemática socioambiental é complexa, na medida em que caracteriza-se pela interrelação de múltiplos fatores. Seus impactos incidem de forma diferenciada nos segmentos populacionais, com recortes de raça, gênero, etnia. Para muitos trata-se de um problema a ser enfrentado (afetados), e para outros, uma simples oportunidade de dinamização do setor econômico. Para a população em geral, governantes, gestores e mídia, passado um tempo da ocorrência o desastre tende a cair no esquecimento. Esta ausência de memória do risco parece tornar o problema invisível na agenda de prioridades do sistema de planejamento de desenvolvimento local. Por outro lado, a população afetada acaba também esquecida pelo poder público, mas mantém viva a memória do desastre, vivendo um verdadeiro sofrimento social, pois muitas vezes, perdem suas referências como cidadãos e como indivíduos tornando-se apenas uma massa de mandatários de assistência do poder público, além de ser estigmatizada tanto pela comunidade como pela burocracia estatal.

Para os especialistas entrevistados a assistência social tem um papel fundamental a desempenhar pois é a Política pública mais solicitada nestas situações. No entanto eles reconhecem que as ações têm-se centrado num padrão de atendimento emergencial e paliativo, além de descontínuo na fase pós-desastre. Além disso, reconhecem a necessidade de qualificar melhor os profissionais que costumam intervir nestas situações, bem como a necessidade de se promover ações coordenadas junto as comunidades afetadas. Por fim, apontam para a necessidade de uma mudança paradigmática do modelo de desenvolvimento, configurando em um projeto de sociedade que tenha como base a justiça social e que seja também compatível com o acervo de conhecimentos gerado pela pesquisa contemporânea em ecologia humana sistêmica.

O Ecodesenvolvimento é trazido como uma forma de propulsionar o planejamento integrado e participativo e dentro deste contexto a educação ambiental aparece como uma das várias alternativas

de ação consideradas essenciais. O serviço social pode desenvolver um papel fundamental junto a população afetada e por isso precisa ater-se às bases teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas disponíveis para que o processo de trabalho alcance a transformação da realidade social. Por sua vez, a universidade têm um papel fundamental na formação e disseminação do conhecimento junto aos três setores que compõem a governança territorial: o setor governamental, o setor econômico e o setor da sociedade civil.

As ações desenvolvidas devem ser direcionadas mediante a educação ambiental para atividades que estimulem a produção de saberes coletivos sobre formas de reorganização dos sistemas socioambientais contemporâneos, abordando temáticas que incluam, entre outras, a reciclagem de dejetos, o cultivo do senso de responsabilidade individual/coletiva no uso de recursos comuns, o incentivo a auto-organização comunitária e participação autêntica nos espaços decisórios, o desenvolvimento de uma cultura de prevenção e construção coletiva de alternativas para o enfrentamento sistêmico dos desastres socioambientais despertando a autonomia destes sujeitos para tornarem-se protagonistas do processo.

Entendendo o desastre como uma problemática socioambiental complexa, a comunidade poderá assim usufruir de melhores condições para agir antes, durante e após os impactos.

A partir de treinamentos específicos, a auto-gestão das comunidades poderá contribuir para minimizar os conflitos e gerar sinergias. Dotados de conhecimentos mais sólidos sobre seus direitos, as decisões nos abrigos poderão ser tomadas coletivamente.

Cabe destacar que o intuito deste capítulo foi de propor/sugerir algumas iniciativas que podem ser implantadas a nível local a partir de ações que tem como base o ecodesenvolvimento. Não houve a pretensão de criar modelos ideais de sistemas de gestão de riscos, pois este estudo não oferece subsídios suficientes para tal constituição.

Neste sentido, espera-se que este estudo de caso seja apenas um propulsor de ações a serem realizadas que terão como coordenação, esta pesquisadora e autora do estudo. Assim, pretende-se transformá-lo num instrumento de base para o desenvolvimento de “pesquisa ação”,

articulada com diversas áreas de especialidades, que irá ser disseminada no ensino, pesquisa e extensão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estilo de desenvolvimento assumido em nosso país tem provocado “o *crescimento descontrolado* da especulação imobiliária, das ocupações em áreas protegidas, das construções irregulares que contaminam os corpos d’água com efluentes domésticos, do tráfico de drogas, e das transformações negativas dos costumes, visões de mundo e modos de vida tradicionais.” (REBOUÇAS, *et al* 2006, p. 86)

Mantendo-se na perspectiva de gerenciar a questão socioambiental urbana de forma remedial, colocando em segundo plano as estratégias preventivas e proativas o Brasil continua a pagar um alto preço em termos de vidas humanas e perdas materiais. Prova disto é que os recursos orçamentários para a prevenção de desastres caiu em 62% nos últimos três anos, segundo levantamento da Organização Contas Abertas. O Orçamento de 2009 reservava R\$ 370 milhões para a prevenção de desastres. No ano seguinte, o valor caiu para R\$ 168 milhões e, para 2011, é de R\$ 137,5 milhões. Por outro lado, o gasto com ações emergenciais depois das tragédias foi 10 vezes maior do que o valor empregado em prevenção em 2009 e 14 vezes maior em 2010, sinal de que as consequências das chuvas têm se agravado no mesmo período⁷⁷.

Ao longo do estudo, argumentou-se que a recorrência de desastres socioambientais decorrem das opções de desenvolvimento socioeconômico. Neste sentido, os desastres urbanos constituem-se não como um problema para o desenvolvimento, e sim um problema intensificado por um estilo de desenvolvimento ecologicamente predatório e socialmente excludente.

A partir da constatação de que os desastres deveriam ser entendidos como disfunções socioambientais, a análise do caso de Blumenau demonstra que a forma pela qual o risco de repetição de desastres vem sendo administrado tem se transformado num processo retroalimentado ampliando os impactos. As instituições continuam investindo em obras de contenção e ações de após o sinistro, colocando

em segundo plano mudanças de percepção, comportamento e atitudes, que alimentariam a busca de transformação paradigmática do modelo de gestão instituindo um modelo atrelado a um estilo de desenvolvimento socioeconômico que está ampliando a vulnerabilidade e o risco de desastres na região.

Para atender aos objetivos fixados na introdução, no primeiro capítulo foram apresentados os fundamentos do enfoque adotado. A partir de uma breve contextualização do campo da sociologia dos desastres, a proposta do ecodesenvolvimento foi assumida como referência central do ponto de vista analítico. Cabe destacar que articular estas duas temáticas, quais sejam, desastres socioambientais e ecodesenvolvimento acabou se tornando um desafio, haja vista a escassez de discussões com este recorte na academia atualmente.

Já o segundo capítulo colocou em perspectiva a trajetória de desenvolvimento local, com base nos estudos realizados por Mattedi (1999). Torna-se importante esclarecer que essas contribuições contemplam também, de forma aprofundada o processo histórico de gestão das emergências de Blumenau, inferindo um tratamento político para esta questão. Por este motivo, neste estudo evitou-se a repetição dos dados e conclusões já existentes. O foco recai assim no detalhamento do estudo de caso de 2008, por se tratar de uma discussão pouco conhecida da opinião pública.

A análise do processo histórico de gestão de riscos revelou que, até o início da década de oitenta o governo e o setor empresarial constituíram-se como atores que detinham a hegemonia do tratamento gerencial dos problemas relacionados às recorrências de situações de desastres. Este padrão de intervenção restringia-se à implantação de medidas estruturais, visando sobretudo atender aos interesses econômicos dos setores comercial e industrial. Em outras palavras, predominou uma gestão centrada numa representação “naturalista” e oportunista do problema. Mas as situações de emergência ocorridas em 1983 e 1984 evidenciaram a inconsistência deste modelo de intervenção. Com a intensificação dos desastres este padrão de intervenção governamental acabou sendo desgastado e, no bojo da abertura democrática instaurada no final da década de 1980, abriu-se portanto um espaço para a população passar a opinar sobre a condução deste processo.

A comunidade científica incorpora as ideias da vertente comunitária e amplia o leque de discussões acerca das alternativas de gestão do problema, além de, fomentar o debate sobre as implicações de uma excessiva centralização estatal. Buscando incorporar tais demandas a implantação do PLADE visava incluir a sociedade nos processos decisórios. Mas, como foi salientado, este projeto sofreu reformulações e mostrou-se limitado e inadequado por continuar propondo a implementação das ações em medidas remediais e paliativas.

Ao priorizar medidas estruturais, resgata-se o padrão de tratamento segmentado característico da gestão burocrática que sempre predominou na área, considerado incompatível com a lógica das propostas comunitárias (Projeto crise, Projeto Itajaí, IPA entre outros). Em contraponto, as propostas da gestão de corte comunitário buscavam manter aberto o debate mesmo após os períodos de recuperação. Assim, pode-se afirmar que, “estas lógicas distintas submetem o tratamento do problema das situações de emergência a um processo permanentemente de tensão, que tem inviabilizado procedimentos convencionais, baseado na imposição e no fechamento do círculo decisório” (MATTEDI, 1999, p. 248)

Ainda no segundo capítulo, buscou-se caracterizar a política de assistência social à luz do novo modelo de gestão, adotado no país em 2004. As análises mostraram que as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social configuram-se como um modelo de gestão integrada, participativa e centrada na garantia de direitos sociais, além de preconizar a construção de uma sociedade mais equitativa. Uma de suas inovações refere-se à prevenção aos riscos e vulnerabilidades, a ser realizada especialmente junto aos Centros de Referências de Assistência Social, localizados nas comunidades vulneráveis.

Partindo desta discussão, o terceiro capítulo apresenta os dados coletados nas entrevistas e questionários aplicados com os diferentes grupos representativos do sistema de gestão de riscos, quais sejam: os gestores de políticas públicas, os profissionais de serviço social e os afetados/lideranças comunitárias.

Os dados coletados demonstraram a formação de um consenso sobre o fato de que não existe ainda a preocupação efetiva pela integração interdisciplinar e interinstitucional, expressa na atuação em

redes e no planejamento integrado exceto nos momentos de crise e, mesmo assim, de forma improvisada e bastante caótica. Percebeu-se que as ações realizadas pela política de assistência social e de defesa civil (com apoio do exército) foram as grandes responsáveis pela gestão da emergência e pós-impacto, tendo recaído sobre ambas inúmeras críticas. A população afetada não foi incluída no processo de gestão e as suas vozes demonstram o perfil contraditório das intervenções realizadas. A partir deste processo verticalizado e excludente de tomada de decisões, as famílias acusam os técnicos de cerceamento de liberdade nos abrigos, de imposição de regras, de instituição de regime militar e de autoritarismo, entre outros fatores que contribuíram para intensificar os conflitos.

Descontentes com a forma de tratamento e de condução política das ações, um grupo de afetados reuniu-se formando o MAD-Movimento dos Atingidos pelos Desastres. Mesmo com a formação deste movimento, cujos representantes foram impedidos de entrar nos abrigos para mobilizar outros afetados, o processo de relocação das famílias do abrigos para as moradias provisórias acabou sendo também verticalizado.

As moradias foram construídas em galpões industriais, com divisórias que serviram de quartos para as famílias. Os banheiros, cozinha e espaços comuns foram compartilhados durante quase três anos. Predominava aqui, mais uma vez, a verticalização das decisões.

O MAD já denunciava, em seus jornais de circulação local, as péssimas condições dos galpões. Diversas reuniões foram agendadas com o poder público na busca de resoluções. Durante a compra dos terrenos, estes sujeitos também não foram ouvidos.

Os condomínios apresentam diversos problemas, a começar pela definição de critérios excludentes para acessá-los. Além disto, o projeto arquitetônico instaurado, não possibilitou o atendimento das famílias de acordo com suas necessidades. Os apartamentos tinham a mesma metragem, independente do número de membros que a família fosse composta. Além disto, as comunidades que receberam tais condomínios não foram preparadas com a ampliação dos equipamentos sociais (escolas, centros de saúde, creches etc.) gerando a sobrecarga dos já existentes.

Em relação à política de assistência social, todos os grupos representativos foram unânimes em afirmar que foi a única que, mesmo de forma incoerente, ofereceu respostas consistentes à situação de desastre. Os problemas evidenciados são de duas ordens: falta de preparo dos profissionais para lidar com tais situações e a relação impositiva que foi adotada.

Em se tratando do primeiro desafio apontado, a falta de preparo para lidar com tais situações levanta várias outras questões, destacando-se a formação acadêmica frágil e a inexperiência/qualificação para atuar em situação de desastres. Esta falta de qualificação expressa-se em intervenções muitas vezes antiéticas e autoritárias.

Por sua vez, a relação com a população afetada trouxe à tona experiências ambivalentes - positivas e negativas. As experiências negativas foram evidenciadas nos abrigos onde predominou a gestão centralizadora e verticalizada. O abrigo era coordenado por alguém indicado pelo gestor e as regras eram impostas, além disso, os profissionais apenas cumpriam ordens sem questioná-las.

No rol das experiências positivas, inclui-se o reconhecimento de que a gestão do abrigo foi participativa, as regras foram construídas pelo grupo de afetados, as tarefas foram divididas, os coordenadores eleitos e as decisões foram tomadas em conjunto. Nestes espaços, os conflitos foram menores e o todos os afetados tinham funções a desempenhar. Pelos depoimentos coletados pôde-se verificar que a falta de articulação entre os diversos grupos envolvidos na gestão, assim como, a ausência de diálogo entre os entes públicos e afetados, geraram conflitos e por sua vez, a falta de confiança da população para com seus representantes.

No quarto capítulo, pontua-se a opinião dos especialistas da área e considera-se que para que a gestão de riscos local seja mais eficaz, torna-se necessário envolver todos os atores, sujeitos e instituições num processo que deve ocorrer antes, durante e depois do impacto. A universidade, políticas públicas, população local devem engajar forças para que isto se concretize.

Em síntese, ao longo deste estudo tentou-se obter uma visão mais precisa e atualizada do funcionamento do sistema de gestão de

riscos de desastres socioambientais em Blumenau , identificando os seus principais pontos de estrangulamento (ausência de interdisciplinaridade, gestão centralizadora e não participativa, cerceamento de liberdade dos afetados, inexistência com a preocupação ambiental nas ações governamentais – situadas apenas em medidas de contenção e de resposta). Dentre outros fatores, os que foram apontados restringem a construção progressiva de uma sociedade mais democrática, equitativa e sensível à dimensão ecológica.

Com base em observações participantes, pôde-se constatar que existe uma enorme distância entre agências governamentais e afetados, desrespeitando-se muitas vezes as capacidades destas comunidades de se auto-organizarem.

Longe de objetivar apontar soluções, mas pensando no debate sobre alternativas viáveis a serem possivelmente implantadas no nível local, sugere-se que as ações baseadas na interação interdisciplinar do conhecimento deve se tornar o foco de atenção. Investimentos mais substanciais na educação socioambiental e na sensibilização da população para mudanças de atitude poderão gerar a longo prazo, novas formas de se lidar com os desastres. A luta simultânea contra a pobreza e a degradação socioambiental só será possível através um conjunto de ações integradas, que possibilitem a concretização de políticas de ecodesenvolvimento numa perspectiva multidimensional e trans-escalar.

Pensar em alternativas para amenizar tais impactos requer uma revisão drástica das formas de vida destas populações, no cultivo de uma cultura de prevenção (valores e práticas) e no desenvolvimento de uma forma de gestão integrada e participativa das políticas públicas.

Além disso, torna-se urgente um redirecionamento do orçamento público para a prevenção de riscos socioambientais, de programas e projetos de desenvolvimento, disseminando este tema nas escolas, favorecendo a realização de pesquisas orientadas para a ação e possibilitando a divulgação e resultado destas pesquisas junto às comunidades que devem ser co-partícipes do processo de gestão.

Espera-se que, apesar de tudo, os desastres possam estimular o “aprendizado social” e que novos padrões na relação estado/sociedade, indivíduos/meio-ambiente sejam pouco a pouco estabelecidos. O colapso do sistema de gestão em vigor é flagrante e, portanto, torna-se

necessário compreender que os fenômenos não irão deixar de acontecer, mas a forma de conviver com estes é que deve ser revista.

Resta saber se um outro caminho é possível. A partir da proposta do ecodesenvolvimento, pode-se considerar que sim. Mas trata-se de um caminho árduo e desafiador frente a uma realidade marcada pela globalização do capitalismo verde.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lutiane Queiroz de, PASCOALINO, Aline. **Gestão de risco, Desenvolvimento e (meio) Ambiente no Brasil** - um estudo de caso sobre os desastres naturais de Santa Catarina. Disponível em: www.geo.ufv.br/simposio/simposio/trabalhos/trabalhos/061.pdf . Acessado em 2009

AUMOND, J. José. Et all. Condições naturais que tornam o Vale do Itajaí sujeito aos desastres. In: **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política**. Beate Frank e Lucia Sevegnani(org.) Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009. p.22-37

_____ e SEVEGNANI. Descrição do desastre: os escorregamentos de encostas. In: **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política**. Beate Frank e Lucia Sevegnani(org.) Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009. p. 80-91

BANCO MUNDIAL. O Estado num mundo em transição. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Banco Mundial, Washington, 1997.

BARCELOS, Frederico C. OLIVEIRA, Sonia M. **Novas Fontes de Dados sobre Risco Ambiental e Vulnerabilidade Social**. disponível em <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT11-848-561-20080509105611.pdf>> Acesso em 20 de jan 2010

BECK, U. **Risk society: towards a new modernity**. London: Sage, 1996.

BELTRAME, Angela da Veiga. A colonização no Vale do Itajaí-mirim e os reflexos na degradação de seus recursos naturais renováveis. **Geosul**. Florianópolis, v.4, n.11, 1991

BERKES, F. Sistemas sociais, sistemas ecológicos e direitos de apropriação de recursos naturais. In: P.F.Vieira, F. Berkes e CS. Seixas, **Gestão Integrada e participativa de recursos naturais**. Conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: APED e Secco, 2005. p.47-73

BERKES, F ; FOLKE, C. ; HOLLING, C.S. Science, sustainability and resource management. In: F. Berkes an C. Folke (1998) **Linking social and ecological systems**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 342-361.

BOSCHETTI, Ivanete. Seletividade e Residualidade na Política de Assistência Social. In: **Novos paradigmas da Política Social**. Brasília: UNB, 2002.

BONDUKI, George N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e urbanismo**, Nº1, 2008 - Disponível em: www.usjt.br/arq.urb/ acessado em: 12/09/2011.

BLUMENAU. Prefeitura Municipal de Blumenau, Secretaria de Defesa Civil. **Plano Diretor de Defesa Civil**, 2009. disponível em <www.defesacivil.gov.br> acesso em: 18 out 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, n. 8.742, de 7 de setembro de 1993.

_____. Ministério das cidades. **Política Nacional De Habitação (PNH, 2004)**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/politica-nacional-de-habitacao>>

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004)**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome, 2004. Disponível em <www.mds.gov.br>

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS- NOB-RH/SUAS**. Brasília. (2006). disponível em < www.mds.gov.br/suas/legislacao-1/nob/norma_operacional_de_rh_suas.pdf>n acesso em 12 de set de 2009

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Resolução N° 109, de 11 de Novembro de 2009**. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais . Brasília: MDS, 2009.

_____. **Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres** - Las Américas.(2007) disponível em <http://www.preventionweb.net/files/1302_Brazil.pdf> Acesso em 12/12/2009.

BRAVO, M.I. Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos. *In* BRAVO, M. I. S. e PEREIRA, P. A. P. (orgs.) **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

BRITES, Cristina Maria, SALES, Mione Apolinário. **Ética e prática profissional**. V.2, CFESS, Brasília, 2000.

BUTZKE, Ivani Cristina. **Ocupação das áreas inundáveis em Blumenau-SC**. Rio Claro, Dissertação de mestrado em Geografia, UNESP, 1995.

CAMPOS, Marta Silva e MIOTO, Regina Célia Tamasso. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. In: **Revista Ser Social 12**. Brasília: UNB, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, Pólis, 2000.144p.(Publicação Pólis,37).

CEPAL-COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos e nuevos riesgos para comunidades, hogares e personas**. Santiago de Chile: LC/G 2170, 2002.

CFAS. **Códigos de ética profissional do assistente social**. Rio de Janeiro: CFAS, 1965, 1975, 1986.

CFESS. **Código de ética profissional do assistente social**. Brasília: CFESS, 1993.

CORREIA, Maria Valéria da Costa. Que controle social na política de Assistência social? In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v. 23, n.72, nov.2002

_____. A relação Estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v. 25, n. 77, mar.2004

COPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 20015.

COUTO, Berenice Rojas. O processo de Trabalho do assistente social na esfera municipal. In: **Capacitação em Serviço Social e Políticas Sociais: o trabalho do assistente social e as políticas sociais**. Brasília: CEAD, 1999, módulo 2, p.203 - 213

CUNHA, Sheila Santos. **O controle social e seus instrumentos**. Relatório do Núcleo de Pesquisas sobre Poder e Organizações Locais. Universidade Federal da Bahia. 2003

DEMO, Pedro. **Complexidade e Aprendizagem - a dinâmica não linear do conhecimento**. São Paulo; Atlas, 2002.

EIRD/ONU (2003) **Mejorando la información y la análisis sobre el impacto de los desastres**. Cápsulas Informativas, n 1. Geneve: Estrategia Internacional para a Redução de Desastes/ONU.

EIRD/ONU (2008) **La gestión del riesgo de desastres Hoy: contextos globales, herramientas locales**. Estrategia Internacional para a Redução de Desastes/ONU

FALEIROS, Vicente de Paula. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. In: CFESS/CRESS. 2001

FERREIRA, Ivanete Salete Boshetti. **As políticas brasileiras de Seguridade Social**. In: CFESS/CRESS. 2001

FRANK, Beate; LACERDA, Ana L. Contribuição analítica à gestão do Projeto Itajaí. **Revista de divulgação cultural da FURB**, Blumenau, V. 15, N.49, pp. 45-53, mai/ago, 1990.

FRANK, B. Uma história das enchentes e seus ensinamentos. In: **Enchentes na Bacia do Itajaí: 20 anos de experiências**. FRANK, B e PINHEIRO, A (organizadores), Blumenau: Edifurb, 2003.

_____. **Gestão inercial das enchentes no Vale do Itajaí**. Disponível em > http://www.comiteitajai.org.br/dspace/bitstream/123456789/1104/9/A_gestao_inercial_das_enchentes_no_Vale_do_Itajai.pdf> acesso em 25 de nov 2011.

FREITAS, Carlos Machado de (Org.) **Enfoques ecossistêmicos em saúde – perspectivas para sua adoção no Brasil e países da América Latina**. / Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2009

FREITAS, Rosana C.M. A construção de uma agenda para as questões de gênero, desastres socioambientais e desenvolvimento. **Estudos Feministas**. Florianópolis, 16(3): 336, setembro-dezembro/2010

FURB – Universidade Regional de Blumenau. Instituto de Pesquisas Sociais. **SIGAD – Sistema de informações Gerenciais e de Apoio à Decisão. Indicadores Sociais**. Disponível em: < <http://www.furb.br/especiais/interna.php?secao=2029>> acesso em 20 de jan. 2010.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU.
Relatório Parcial de pesquisa: Programas habitacionais em resposta à situação do desastre em Blumenau. Departamento de serviço social. Blumenau, 2011. Mimeo.

_____. **PROGRAMA DE ASSESSORIA E CAPACITAÇÃO ÀS ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS.** Departamento de Serviço Social. Blumenau, 2008.

GARCIA, R. (1994) Interdisciplinarietà y sistemas complejos. In: E. Leff (Org) **Ciencias sociales y formación ambiental.** Barcelona: Gedisa, 1994, p. 85-125.

GERGEN, K. J. **Movimento do Construcionismo Social na Psicologia Moderna.** American Psychologist, v.40, n.33, p. 266-275, março, 1985.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade.** Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GILBERT, C. Studying disaster: changes in the main conceptual tools. In: Quarentelli, E.L. **What is a disaster?** Perspectives on the question. Routledge: London and New York, 1998. p11-18.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais no início do século XXI.** Petrópolis: Vozes, 2003

_____. **Educação não-formal e cultura política.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005

GOMEZ, Juan de Dios Ruano. **Riesgos colectivos y situaciones de crisis: el desafio de la incertidumbre.** Universidade da Coruña. Coruña, 2005.

GUERRA, Y. **A Instrumentalidade do Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1995. 215 p.

HERRMANN, M. L. P. **Levantamento dos desastres naturais ocorridos em Santa Catarina no**

período de 1980 a 2000. Florianópolis: IOESC, 2001. 89 p.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais.** São Paulo: Ed.34, 2003. [1992]. 296p.

IAMAMOTO, M.V. et. Al. **Metodologias e técnicas do Serviço Social.** Brasília: Sesi DN, 1996.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do Assistente Social na atualidade.** IN: Atribuições privativas do Assistente Social: em questão. Brasília: CFESS, 2002.

International Federation of Red Cross Societies (IFRC). 2001. **World Disasters Report 2001.** Geneva, Switzerland.

International Federation of Red Cross Societies (IFRC). 2010. **World Disasters Report 2010.** Geneva, Switzerland.

IPPUB, **Instituto de Pesquisa da População Urbana de Blumenau.** Blumenau, 2006.

JOLLIVET, M e PAVÉ, A . O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: P.F. Vieira e J. Weber (org) **Gestão de recursos naturais e renováveis e desenvolvimento**. Novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, p. 51-112.

KLEIN, Naomi. *A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre / Naomi Klein*; tradução Vânia Cury. - Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo. Ed. Atlas, 1986.

LENZI, Cristiano Luis. Em busca de novas alternativas para o Vale do Itajaí: uma reflexão a partir do debate sobre o esgotamento do “modelo catarinense”. In: **Novos Olhares sobre Blumenau: contribuições críticas sobre seu desenvolvimento recente**. THEIS, et al (organizadores) Blumenau: EDIFURB, 2000.

LINAYO, Alejandro. **Una aproximación al caracter sistémico de los “sistemas” de gestión de riesgos**. Fundación para la prevención del riesgo sísmico. FUNDAPRIS. 2005. Disponível em: http://www.desenredando.org/public/varios/2005/Linayo_Sistemas_Gestion_de_Riesgos.pdf. Acesso em 28 de nov. 2011

LIVERMAN, D. M. Vulnerability to global environmental change. In: CUTTER, S. L. (Ed.). **Environmental risks and hazards**. London: Prentice-Hall, 1994. p.326-342.

LIMA, J. S. **A apropriação dos conceitos de desenvolvimento territorial, capital social e economia solidária pelos coletivos organizados no território do sisal**. In: Anais XVI Congresso Nacional

dos geógrafos - crise, práxis e autonomia: espaços de resistências e esperanças, espaço de diálogo e práticas: de 25 a 31 de julho de 2010. Porto Alegre - RS, 2010

LOPES. Juarez R.B. Revisão bibliográfica dos principais diagnósticos e recomendações de políticas sociais elaboradas pelas agências multilaterais na América Latina. In: **Novos parâmetros para reorganização da política social brasileira**. Texto para discussão n. 358, IPEA, 1994.p.31-60.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Identidades e Diferenças no Movimento Comunitário de Florianópolis**. In: II Seminário Internacional Educação Intercultural, Gênero e Movimentos Sociais, 2003. Florianópolis. Anais do II Seminário Internacional Educação Intercultural, Gênero e Movimentos Sociais, 2003.

LUHMANN, N. **Sociologia del riesgo**. Jalisco: Universidad Iberoamericana: Universidad de Guadalajara, 1992.

MAD. **Movimento dos Atingidos pelo Desastre**. Jornal informativo. Blumenau, fev. 2009.

MARANDOLA, Eduardo Jr.; HOGAN, Daniel Joseph. **As dimensões da vulnerabilidade**. In: São Paulo em perspectiva, v.20. jan/mar. 2006. p.33-43.

_____. **O risco em perspectiva: tendências e abordagens**. In: Geosul, Florianópolis, v. 19, n. 38, p. 25-58, jul/dez. 2004

MARCHI, R. C. (Org.) . **Trabalho e Trabalhadores no Vale do Itajaí: uma visão crítica**. Blumenau/SC: Editora Cultura em Movimento/FCB, 2004. v. 1. 256 p.

MARICATO, E. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

MARTINO BERMÚDEZ, Mônica Solange de. **Políticas sociales y familia . Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista**. In: Castelli S. & Martino M. Demandas y oportunidades para el trabajo Social. Montevideo: Peal, 1999.

MATTEDI, M. A . **As enchentes como tragédias anunciadas: impactos da problemática ambiental nas situações de emergência em Santa Catarina**. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas, 1999.

_____. A formação de políticas em Blumenau: o caso do problema das enchentes. In: In: **Novos Olhares sobre Blumenau: contribuições críticas sobre seu desenvolvimento recente**. THEIS, et al (organizadores) Blumenau: EDIFURB, 2000.

MATTEDI, M.A. Et all. O desastre se tornou rotina. In: **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política**. Beate Frank e Lucia Sevegnani(org.) Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009. p.14-21

MATTEDI, M.A. Subsídios para a análise de desastres. ed. Tormentas. In: **Revista eletrônica de jornalismo científico**. N. 117, 2010.

MEA – Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystem and human well-being**. Disponível em <www.millenniumassessment.org> acesso em 10.abr.2006

MENDES, J.M. Building resilience to natural hazards. Practices and policies on governance and mitigation in the central region of Portugal. **Safety, reability and Risk Analysis: Theory, Methods and Applications**. Taylore Francis Group. London, 2009.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. **Reconhecimento em debate: os modelos de Honneth e Fraser em sua relação com o legado habermasiano**. I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política, Universidade Federal da Bahia – Salvador-BA, 2006.

MINAYO, M.C. de S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

_____ **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. Rio de Janeiro: Abrasco; 2007.

MINAYO, M.C.S. e SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade**. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v.9, n.3. 1983.

MIOTO, Regina Célia. Família e Serviço Social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. Ano XVIII, n ° 55, São Paulo: Cortez, nov. 1997. p.114-128.

MONACHESI, Alejandra. **Las inundaciones em el sudoeste de la prinvincia de Buenos Aires, Argentina: Un problema de actores y estratégias**. In: *Desastres y Sociedad*, N.5 ano 3. 1995. disponível em <www.desenredando.org> acesso em 16 de set 2011.

MORIN, E. E KERN, A.B. **Terra Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2000.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Lisboa, Instituto Piaget, 1991.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais: investigações em psicologia social**. Rio de Janeiro, Vozes, 2003.

MOL, A.P.J.; SPAARGAREN, G. Ecological modernization theory in debate: a review. In: MOL, APJ; SONNEFELD, DA. (Ed) **Ecological modernization around the world: perspectives and critical debates**. London: Frank Cass Publications, 2000. p17-49.

NATURAL HAZARDS CENTER, **Holistic Disaster Recovery. Ideas for building local sustainability after a natural disaster**, Universidade do Colorado, EUA, 2001.

Petrópolis: Vozes, 2003

NEGREDO, J. Corrê de. A Defesa Civil que não se conhece ou que não se vê. In: **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política**. Beate Frank e Lucia Sevegnani(org.) Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009. p.63-69

NETTO, J. P. **O projeto ético-político do Serviço Social brasileiro contemporâneo**. Rio de Janeiro, mimeo, 1999.

OLIVEIRA, Julio Cesar de; Pedlowski. Marcos A . **Estado local e seus impactos na produção de habitações populares: uma avaliação das**

políticas habitacionais realizadas pelo poder público municipal em Campos dos Goytacazes, RJ. Congresso Internacional: Sustentabilidade e Habitação de interesse Social. Porto Alegre. 2010.

OLIVEIRA, Heloísa M.J. **Cultura Política e assistência social:** uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Entenda os indicadores.** 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/indicadores/index.php?lay=ind1&id_ind=mor&nome_ind=Moradia>. Acesso em: 06 junho de 2009.

PNUD, 2001. **Relatório do Desenvolvimento Humano – 2001.** Novas Tecnologias e Desenvolvimento Humano. Ed. Trinova. 266 pp.

PORTO, M.F.S., 2000. Doença se assiste, risco se previne, saúde se promove e vulnerabilidade se enfrenta: contribuições epistemológicas e ecossistêmicas para o repensar da saúde pública. In: Czeresnia, D. e Freitas, C.M. **Promoção da Saúde.** Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro (no prelo)

PORTO, M.F.S., 2003. Entre a saúde e a vulnerabilidade: em busca de uma abordagem ecossocial. In: PORTO, M. e FREITAS, C. **Problemas Ambientais e Vulnerabilidade: abordagens integradoras para o campo da saúde pública.** FIOCRUZ/CESTEH, Rio de Janeiro.

PORTO, M.F.S., 2004. **Riscos, incertezas e vulnerabilidades: transgênicos e os desafios para a ciência e a governança.** Paper apresentado no *III Seminário Internacional de Estudos Interdisciplinares* “Tecnologias, Riscos e Incertezas: Desafios para uma

democratização da ciência”. *Universidade Federal de Santa Catarina*. Florianópolis, 15 a 17 de abril de 2004.

PORTO, Et. Al (2004) **Abordagens Ecosociais: Pensando a Complexidade na Estruturação de Problemas em Saúde e Ambiente**
In: Anais II Encontro da ANPPAS – Associação Nacional de Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade - GT 5: Ambiente e Saúde. Indaiatuba, SP, 26 a 29/05/2004.

QUARANTELLI, E.L. *Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina*. Social Science Research Council, New York: NY. 2006. Disponível em < <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>> Acesso em: 20 de abr de 2011.

QUIVY, R. CAMPENHOUDT, I. **Manual de investigação em Ciências sociais: trajectos**. Lisboa: Gradiva; 1998

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social : caminhos da construção democrática**. 2^a ed. São Paulo : Cortez, 2000.

REBOUÇAS, G.N, FILARDI. Ana Carla e VIEIRA, P.F. Gestão integrada e participativa da pesca artesanal: potencialidades e obstáculos no litoral do Estado de Santa. In: **Revista Ambiente e Sociedade**, Vol. IX nº. 2 jul./dez. 2006.

RENNÓ, L. **Teoria da Cultura Política: Vícios e Virtudes**. BIB, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1º, 1998.

RIBEIRO, Manuel João. **Sociologia dos desastres**. In: Revista Sociologia – problemas e práticas, n.18. CIES/ISCTE. 1995

RIZEK, C. S. Os sentidos da cidade brasileira: figuração da ordem e seus avessos. Espaço & Debates. São Paulo, v. 43-44, p. 79-91, 2003

RODRIGUES, Maria Lúcia. **Caminhos da transdisciplinaridade: fugindo a injunções lineares**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, No.64, AnoXXI, São Paulo, Ed.Cortez, Nov/2000

ROLNIK, Raquel, et al. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SAMAGAIA, J; e ANGIONI, M. Situação dos desabrigados/ atingidos pelo desastre e a Assistência (des) organizada. In: **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política**. Beate Frank e Lucia Sevegnani(org.) Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009. p. 139-147

SAMAGAIA, Jacqueline. **Globalização e cidade: reconfiguração dos espaços de pobreza em Blumenau**. Tese de doutoramento do curso de pós-graduação em geografia. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

SANTOS, Rúbia dos. **A caracterização das famílias beneficiárias do programa de transferência de renda: PETI/São José**. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina. 2003

_____. Rumos da Política Social Brasileira no séc. XXI: focalização e seletividade. In: **Revista Sociedade em Debate**. UCPEL, jul-dez 2007. p.65-85.

SARMENTO, BOSKA Hélder de Moraes. Serviço Social, das tradicionais formas de regulação sociopolítica ao redimensionamento de suas funções. In: **Programa de capacitação continuada para Assistentes Sociais: capacitação em Serviço Social e política social**, Brasília: CFESS -ABEPSS -CEAD / NED – UNB, 2000. Módulo 4.

SASSEN, Saska. **The Global City**. Princeton University Press, Princeton, NJ, 1991. 288 p.

SHIOCHET, Valmor. A ação governamental frente ao desastre. In: **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política**. Beate Frank e Lucia Sevegnani(org.) Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009. p.150-155.

SEVEGNANI *et al.*, Gente socorrendo gente. In: FRANK, B.; SEVEGNANI, L. (Org.). **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política**. Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009, p. 110-127.

SIEBERT, Claudia. (Des)controle urbano no Vale do Itajaí. In: **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política**. Beate Frank e Lucia Sevegnani(org.) Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009. p.40-51

SILVA, Maria Ozanira da Silva. A Política Social Brasileira no Século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. **Novos paradigmas da Política social**. 2001

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Comunidade Solidária: Focalização ou Fragmentação da pobreza?** Rio de Janeiro, Anais do VII ENPESS, 2000.

SIMIONATTO, Ivete. Serviço Social e processo de trabalho. **Curso formação profissional: um projeto de atualização**. Módulo I, CRESS-SC 12ª Região, 1998.

_____. **Mercosul e reforma do Estado: implicações nas políticas públicas**. Rio de Janeiro, Anais do VII ENPESS, 2000.

SIMIONATTO, Ivete, NOGUEIRA, V.M.R. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. In: **Serviço Social e Sociedade**, n.º 66, São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, José Ferreira da. A que viemos. IN: **Blumenau em Cadernos**, Blumenau – SC, tomo I, n. 1, nov. 1957, p. 01.

SILVA, José Ferreira da. **A Imprensa em Blumenau**. Florianópolis: IOESC, 1977. (Coleção Cultura Catarinense – Série História)

SPOSATI, ^a Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.º 55, São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XXIV, n. 77. São Pualo: Cortez, 2004.

SUAS, Sistema único de Assistência Social. In: **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome. Brasília, 2004.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paula. Paz e Terra, 2002

TIERNEY, Kathleen J. From the Margins to the Mainstream? Disaster Research at the Crossroads. First published online as a Review in Advance on April 18, 2007 **The Annual Review of Sociology** is online at <http://soc.annualreviews.org>

THEIS, I. M. (Org.) ; MATTEDI, Marcos Antônio (Org.) ; TOMIO, F. R. L. (Org.) . **Nosso passado (in)comum: contribuições para o debate sobre a história e a historiografia de Blumenau**. Blumenau: Cultura em Movimento e Ed. FURB, 2000. 322 p

THEIS, I. M. (Org.) ; MATTEDI, Marcos Antônio (Org.) ; TOMIO, F. R. L. (Org.) . **Novos olhares sobre Blumenau: contribuições críticas sobre seu desenvolvimento recente**. Blumenau: Edifurb & Cultura em Movimento, 2000. v. 1

TRINDADE, R. **Desvendando o significado do instrumental técnico-operativo na prática profissional do Serviço Social**. Orientador: Nobuco Kameyama. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999. 345p. Tese (Doutorado em Serviço Social).

VALENCIO, Norma et al. A produção social do desastre: dimensões territoriais e político-institucionais da vulnerabilidade nas cidades

brasileiras. **Revista Teoria & Pesquisa**. São Carlos, v.44-45, p.67-115, jul-dez 2004

_____. **Chuvas no Brasil: representações e práticas sociais**. In: Revista Política e sociedade n. 7, p. 163-183. Out/2005.

_____. **O desastre como desafio para construção de uma hermenêutica dialógica entre o Estado e os afetados**. In: Revista Cronos, Natal-RN, v.8, n.1, p.81-100, jan/jun, 2007.

_____. **Práticas de reabilitação no pós-desastre relacionado às chuvas: lições de uma administração participativa de abrigo temporário**. In: Anais do IV Encontro Nacional da Anppas. Brasília – DF, 2008.

_____. Maquetes Interativas: fundamentos teóricos, metodológicos e experiências de aplicação. Em: Valencio, N.; Siena, M; Marchezini, V; Gonçalves, J. C.(Orgs) **Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**.(PP. 199-215) São Carlos: Rima editora., 2009.

_____. Da morte da quimera à procura de pégaso: a importância da interpretação sociológica na análise do fenômeno denominado desastre. In: VALENCIO, N. et al. (org). **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: Rima Editora, 2009.

VIEIRA, P. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Planejamento. In: VIOLA, Eduardo et al. **Meio Ambiente Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. 3 ed., São Paulo:

Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2001,p. 45 – 98

VIEIRA, P.F. BERKES e CS. SEIXAS. Introdução. In: P.F.Vieira, F. Berkes e CS. Seixas, **Gestão Integrada e participativa de recursos naturais**. Conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: APED e Secco, 2005. p. 379- 405.

VIEIRA, P.F. Gestão de recursos comuns para o Ecodesenvolvimento. In: **Gestão Integrada de Recursos Naturais: conceitos, métodos e experiências**. VIEIRA, P.F. BERKES e SEIXAS (organizadores). Florianópolis: Secco/APED, 2005.

VIEIRA, P.F. **Textos para fins didáticos**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009.

VIEIRA, P; RIBEIRO, M. *Políticas ambientais no Brasil: gênese, evolução e desafios socioinstitucionais*, 2006 (no prelo).

VIOLA, E J; VIEIRA, P F. Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ecológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, V. 26, N.4, pp. 81-104, out/dez, 1992.

WRI – World Resources Institute. **World Resources 2000-2001: people and ecosystems: the fraying web of life**. Washington: United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, World Bank, World Resources Institute, 2000. disponível em < www.wri.org> acesso em 10.abr.2010

WEBER, M. **Ciência e política – duas vocações**. São Paulo: Cultrix. 1993.

WEBER, J. Gestão de recursos renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisas. In: Vieira, P.F. e Weber, J. (orgs) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**. *Novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, p. 115- 146. 2000.

ZITZKE, V.A. Educação ambiental e ecodesenvolvimento. In: **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**. Fundação Universidade Federal do Rio Grande, V. 9, Jul a dez 2002.

ANEXO 1- RUAS E ADJACÊNCIAS EM ÁREAS DE RISCO



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE BLUMENAU
GABINETE DO PREFEITO

DECRETO N. 8.902, DE 08 DE ABRIL DE 2009.

DELIMITA ÁREAS DE RISCO NO TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO E ESTABELECE MEDIDAS PARA PREVENÇÃO DE DESASTRES NATURAIS.

JOÃO PAULO KLEINÜBING, Prefeito Municipal de Blumenau, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V do art. 59, combinado com a alínea "o" do inciso I do art. 75 da Lei Orgânica do Município, promulgada em 29 de março de 1990, e,

CONSIDERANDO a criação por meio dos Decretos ns. 8.848, de 18.12.2008, e 8.864, de 09.01.2009, de Áreas de Interferência Emergencial com o objetivo de estabelecer restrições à ocupação, construção, reforma ou terraplenagem, visando a garantia da segurança da população residente em áreas atingidas pelos desastres ocorridos em novembro de 2008 e que determinaram a declaração do estado de calamidade pública, ainda vigente no Município, e

CONSIDERANDO que estudos e monitoramentos específicos realizados por técnicos do Município, em conjunto com entidades especializadas, recomendam a continuidade e aprofundamento das análises e a necessidade de definição particularizada das condições das áreas afetadas,

DECRETA:

Art. 1º. Ficam delimitadas Áreas de Risco no território do Município para a aplicação de restrições relativas à ocupação, construção e reforma de imóveis com vistas a identificação da demanda e programação das medidas necessárias ao restabelecimento das condições de



habitabilidade, identificadas de acordo com o Anexo Único deste Decreto.

Art. 2º. Os imóveis localizados em Áreas de Risco somente poderão ser reocupados mediante parecer técnico da Defesa Civil do Município, que, considerando a urgência e prioridade das soluções, indicará as condições geológicas e estruturais de cada edificação e, dependendo do grau de risco verificado, determinará a adoção de medidas necessárias para garantia da segurança do imóvel.

Parágrafo único. O proprietário ou possuidor de imóvel situado em Área de Risco poderá apresentar laudo particular expedido por profissional competente com registro no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA/SC) atestando que o terreno ou a edificação possui condições geológicas e/ou estruturais para realização de obras, devendo este ser submetido à prévia análise e aprovação da Defesa Civil do Município.

Art. 3º. Não havendo a prévia liberação da Defesa Civil, ficam proibidas nos imóveis localizados nas Áreas de Risco:

I - a remoção de entulhos e barreiras e a realização de obras de terraplenagem, exceto quando executadas pelo Município para atender o interesse público;

II - a construção de novas edificações e a realização de reforma de imóveis, sob pena de demolição;

III - novas ligações ou religações relativas aos serviços de fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água.

Art. 4º. A Defesa Civil poderá notificar os proprietários, ou proceder de ofício, a demolição de imóveis que apresentem risco iminente de desabamento.

Art. 5º. A resposta a consultas de viabilidade e a análise de novos projetos de construção pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano relativas a



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE BLUMENAU
GABINETE DO PREFEITO

imóveis localizados nas Áreas de Risco fica condicionada a prévia liberação por parte da Defesa Civil, observado o disposto no art. 2º deste Decreto.

Art. 6º. Para obtenção de alvará de construção ou reforma e de licença de terraplenagem em todo o território do Município, o Requerente deverá apresentar declaração, acompanhada da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, assinada por profissional competente com registro no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA/SC), atestando que o terreno ou a edificação possui condições geológicas e/ou estruturais para realização das obras.

Art. 7º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU, em 08 de abril de 2009.

JOÃO PAULO KLEINÜBING
Prefeito Municipal



ANEXO ÚNICO DO DECRETO N. 8.902, DE 08.04.2009

RELAÇÃO DE ÁREAS DE RISCO

RUAS

- 1 JOVÊNCIO FORMENTO FILHO E TRANSVERSAIS
- 2 MAESTRO FRANCISCO BAUNGARTEN E TRANSVERSAIS
- 3 GERMANO GROSCH E TRANSVERSAIS
- 4 OLAMPPIO TOMAS DA SILVA
- 5 PROFº MATEUS BRAGAGNOLO, A PARTIR DA RUA CLARA SILVA
- 6 ARAPANGUÁ E TRANSVERSAIS
- 7 PEDRO KRAUSS SENIOR E TRANSVERSAIS
- 8 JOSÉ ISIDORO CORREIA E TRANSVERSAIS
- 9 LEBON RÉGIS
- 10 VIÚVA MARTHA ROCHA
- 11 ALPONGO DE JESUS E TRANSVERSAIS
- 12 PIÇARRAS (FINAL)
- 13 HÉLIO COELHO GOMES E TRANSVERSAIS
- 14 FRANCISCO BENIGNO E TRANSVERSAIS A PARTIR DA RUA ANTONIO MONTAGNA
- 15 LUIZ BIANCHI E TRANSVERSAIS
- 16 MORRO DO ARTUR
- 17 MORRO DO GERÔNIMO
- 18 SÃO BOAVENTURA E TRANSVERSAIS
- 19 RUY BARBOSA E TRANSVERSAIS A PARTIR DA RUA LUIS HECK
- 20 LEOPOLDO HERINGER E TRANSVERSAIS A PARTIR DA RUA ARISTIDES REICHERT
- 21 ANTONIO ZENDRON E TRANSVERSAIS A PARTIR DA RUA VALÉRIA HOSTINS
- 22 INDEPENDÊNCIA E TRANSVERSAIS APÓS RUA GUANABARA
- 23 PAULO EBERHARDT E TRANSVERSAIS A PARTIR DA RUA UNIÃO DA VITÓRIA
- 24 GREVSMUEHL E TRANSVERSAIS
- 25 BELO HORIZONTE E TRANSVERSAIS
- 26 BRUQUE E TRANSVERSAIS
- 27 DA GLÓRIA, A PARTIR DA RUA INÊS ERTHAL
- 28 JOÃO SEVERINO GOMES E TRANSVERSAIS
- 29 CARLOS SPLITTER E TRANSVERSAIS
- 30 PROFº LOTHAR KRIECK E TRANSVERSAIS
- 31 BAIRRO NOVA ESPERANÇA
- 32 VER. ROMÁRIO CONCEIÇÃO BADIA A PARTIR DA RUA SÃO VALENTIM ATÉ RUA CLAUDIA SIEVERT
- 33 UREA MAIOR E TRANSVERSAIS



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE BLUMENAU
GABINETE DO PREFEITO

- 34 CORIPÓS E TRANSVERSAIS A PARTIR DA ANTIGA PEDREIRA
- 35 RUDOLF ROEDL E TRANSVERSAIS A PARTIR DA RUA AGNES GOLL ATÉ A RUA ANTONIO MARCOLINO MEURER
- 36 IRMÃ ALUYSIANIS E TRANSVERSAIS
- 37 MARIA PINHEIRO DA SILVA E TRANSVERSAIS
- 38 GRÉCIA
- 39 REINOLDO GUTZ
- 40 GOSWIN DICKMANN
- 41 OTTO METZNER
- 42 CRISTINA
- 43 FREDERICO KORTE
- 44 WILHELM SIEBERT
- 45 SEBASTIÃO J. DE SOUZA
- 46 RAULINO HORN CONFLUÊNCIA COM A RUA ALFREDO ROEDL
- 47 PORTO UNIÃO A PARTIR DA RUA ALFREDO STRELOH
- 48 PIRATUBA
- 49 LUIS ALVES CONFLUÊNCIA COM A RUA GUSTAVO FRANK
- 50 OSWALDO MEUCHE, ENTRE O ALINHAMENTO DA RUA JACAREPAGUÁ E JOÃO BATISTA ZANDONAI
- 51 CARLOS HENRIQUE MUHLMANN
- 52 ARTHUR MULLER (FINAL)
- 53 URUGUAIANA (FINAL)
- 54 SANTA FÉ
- 55 GUARAPARI E TRANSVERSAIS
- 56 LITUÂNIA
- 57 LOTEAMENTO SANTA RITA
- 58 HILDO KASULKE
- 59 SANTA RITA
- 60 HENRICH MILL
- 61 JOÃO SCHWATZ
- 62 EDUARDO SCHWARTZ
- 63 LONDRES
- 64 ROMA
- 65 ANGELA GRASEMANN
- 66 ELDRITA KRURGER
- 67 FRITZ GEORG
- 68 RICARDO KASULKE (FINAL)
- 69 ALBERTO KATH
- 70 JOSÉ MANOEL GOUVEIA (FINAL)
- 71 PAULO GROSSENbacher
- 72 AUGUSTO OTTE E TRANSVERSAIS
- 73 GERMANO KUHLMANN



ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE BLUMENAU
GABINETE DO PREFEITO

- 74 DR. HENRIQUE HACKER
- 75 CHAPECÔ (FINAL)
- 76 EPITÁCIO PESSOA (INÍCIO)
- 77 VALENÇA
- 78 JOHANN FINDEISS
- 79 ENGº ODEBRECHT - DO Nº 695 AO 929 - LADO ÍMPAR

ANEXO 2 – TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

NOME DO SERVIÇO: SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS.
(RESOLUÇÃO N. 109, TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 11 DE NOVEMBRO DE 2009)

DESCRIÇÃO: O serviço promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as 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.

USUÁRIOS:

Famílias e Indivíduos:

- Atingidos por situações de emergência e calamidade pública (incêndios, desabamentos, deslizamentos, alagamentos, dentre outras) que tiveram perdas parciais ou totais de moradia, objetos ou utensílios pessoais, e se encontram temporária ou definitivamente desabrigados;
- Removidos de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário.

OBJETIVOS:

- Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança;
- Manter alojamentos provisórios, quando necessário;
- Identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida;
- Articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas;

Promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais.

PROVISÕES:

AMBIENTE FÍSICO: Alojamento provisório para repouso e restabelecimento pessoal, com condições de salubridade, instalações sanitárias para banho e higiene pessoal, com privacidade individual e/ou familiar; espaço para realização de refeições; espaço para estar e convívio, com acessibilidade em todos seus ambientes, de acordo com as normas da ABNT.

RECURSOS MATERIAIS: Materiais de consumo para o desenvolvimento do serviço: alimentos, artigos de higiene, cobertores, dentre outros. Estrutura para guarda de pertences e de documentos.

RECURSOS HUMANOS: De acordo com a NOB-RH/SUAS.

TRABALHO SOCIAL ESSENCIAL AO SERVIÇO: Proteção social proativa; escuta; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; orientação sociofamiliar; referência e contrarreferência; informação, comunicação e defesa de direitos; acesso à documentação pessoal; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais e de defesa de direitos; mobilização de família extensa ou ampliada; mobilização para o exercício da cidadania; atividades de convívio e de organização da vida

cotidiana; diagnóstico socioeconômico; provisão de benefícios eventuais.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS:

Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais :

- Ser socorrido em situações de emergência e de calamidade pública.

Segurança de Acolhida :

- Ter acesso a provisões para necessidades básicas;

- Ter acesso a espaço provisório de acolhida para cuidados pessoais, repouso e alimentação ou

dispor de condições para acessar outras alternativas de acolhimento.

Segurança de convívio ou vivência familiar , comunitária e social :

- Ter acesso a serviços e ações intersetoriais para a solução da situação enfrentada, em relação a

abrigo, alimentação, saúde e moradia, dentre outras necessidades.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO:

CONDIÇÕES: Famílias e indivíduos atingidos por situações de emergência e calamidade pública.

FORMAS DE ACESSO: Por notificação de órgãos da administração pública municipal, da Defesa Civil

e pela identificação da presença nas ruas.

UNIDADE: Unidades referenciadas ao órgão gestor da Assistência Social.

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Na ocorrência das situações de emergência e de calamidades públicas, mediante a mobilização de equipe de prontidão escalonada pelo regime de plantão, a ser

acionada em qualquer horário e dia da semana.

ABRANGÊNCIA: Municipal.

ARTICULAÇÃO EM REDE:

- Órgão da Defesa Civil;
 - Órgãos e serviços públicos municipais, distrital, estaduais e federal;
- Organizações não governamentais e redes sociais de apoio.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO:

CONTRIBUIR PARA:

- Minimização de danos;
- Proteção social a indivíduos e famílias;
- Reconstrução das condições de vida familiar e comunitária.

ANEXO 3- ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

ENTREVISTA COM PROFISSIONAIS DE SERVIÇO SOCIAL DE DIFERENTES ÁREAS

Na sua opinião, por que apesar de conviver 150 anos com situações de desastres socioambientais estes fenômenos continuam ocorrendo com maior intensidade e gravidade na cidade de Blumenau?

Qual a função do seu órgão/instituição em situações de desastres?

Na sua opinião quais são os órgãos/instituições envolvidos na gestão do desastre em Blumenau atualmente? Quais deveriam estar participando deste processo e não estão?

Existe interação entre estes órgãos? Qual maior período de interação e integração destes?

Quais ações são realizadas conjuntamente?

Qual sua opinião sobre o papel/função que a Política de Assistência Social (PAS) deve desenvolver na gestão/em situações de desastres?

Existe alguma inter-relação da PAS com os demais órgãos que compõe o Sistema de Gestão de Riscos? Em que momentos?

Como você avalia as ações realizadas pela PAS no desastre de 2008?

Como foi o atendimento à população usuária? Quais as potencialidades e fragilidades deste atendimento?

Houve alguma mudança na Gestão da PAS no período pós-desastre 2008?

Você considera que o Governo municipal tem conseguido dar respostas ao desastre de maneira satisfatória?

Você acredita que os desastres voltarão a ocorrer? Que ações o seu órgão/instituição está realizando neste sentido?

Na sua opinião, o que precisa ser feito para que Blumenau diminua o risco de desastres e, em que medida a PAS pode contribuir com isto?

O que mais você gostaria de falar sobre o tema discutido que até agora não foi abordado?

ENTREVISTA COM AFETADOS/ LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS

Na sua opinião, por que apesar de conviver 150 anos com situações de desastres socioambientais estes fenômenos continuam ocorrendo com maior intensidade e gravidade na cidade de Blumenau?

Como você avalia as ações realizadas pela PAS na situação do desastre de 2008?

Qual sua opinião sobre o papel da Política de Assistência Social na gestão/intervenção do desastre?
(o que pensa sobre o que a AS deveria ter feito e não fez)

Como foi o atendimento à população usuária? Quais as potencialidades e fragilidades do atendimento?
(o que foi positivo e o que precisa ser melhorado?)

Houveram muitos conflitos? Quais?

Houve alguma mudança na gestão da PAS no período pós-desastre ?
(o que vc percebeu que mudou de 2008 até hoje na SEMASCRI? Quais ações foram realizadas?)

Você considera que o Governo municipal tem conseguido dar respostas ao desastre de maneira satisfatória?

Como se deu/está ocorrendo a reconstrução da cidade?

O que já foi feito nestes dois anos pós-impacto em relação as moradias e atendimento as vítimas?

Você acredita que os desastres voltarão a acontecer? Que ações estão sendo pensadas se isto ocorrer? (o que a comunidade está pensando sobre essa hipótese)

Na sua opinião, o que ainda precisa ser feito para que Blumenau diminua o risco de desastre e, em que medida a AS pode contribuir com isto? E a comunidade?

O que mais você gostaria de falar sobre o tema discutido que até agora não foi tocado na entrevista?

ENTREVISTA COM GESTORES E PESQUISADORES

Na sua opinião, por que apesar de conviver 150 anos com situações de desastres socioambientais estes fenômenos continuam ocorrendo com maior intensidade e gravidade na cidade de Blumenau?

Qual a função do seu órgão/instituição em situações de desastres?

Quem são os outros órgãos/instituições de Blumenau envolvidos na gestão do desastre atualmente? E quais deveriam estar e não estão?

Existe interação entre estes órgãos/instituições? Qual maior período de interação e integração destes?

Que ações são realizadas conjuntamente?

Você sabe o papel/função da Política de Assistência social enquanto Política Pública?

Qual sua opinião sobre o papel/função que a Política de Assistência Social deveria desempenhar na gestão/intervenção de desastres?

Existe alguma inter-relação deste órgão com a Política de Assistência Social? Em que momentos?

O que você considera que mudou após a ocorrência do desastre de 2008 em Blumenau?

Você acredita que os desastres voltarão a ocorrer? O que este órgão tem feito a este respeito?

Na sua opinião, o que é necessário fazer para que Blumenau diminua o risco de desastres e, em que medida o seu órgão/instituição pode contribuir com isto?

O que mais você gostaria de falar sobre o tema discutido que até agora não foi tocado?

ANEXO 04 - CARTA ESCRITA PELOS AFETADOS

23 de novembro de 2018,

Esta foi a data em que a vida de muita gente mudou, existem mudanças que acontecem pra realizar sonhos, alcançar objetivos.

Mas, aqui pra nós foi ao contrário, foi pra interromper a vida os sonhos e os objetivos de muitas.

Todos tinham uma vida normal, tinha seus trabalhos suas vidas, ~~que~~ ^{que} vidas pararam com essa tragédia, da noite pro dia tudo mudou. Esses deslizamentos, Enxurradas, Abalos e enchentes levou vidas, sonhos e projetos.

~~Hoje temos que~~

Casas patrimônios que levaram anos pra ser construído foram levados pela força da natureza em questão de minutos e segundos, vimos e sentimos que era o fim de tudo, então veio a defesa civil o exército e levaram ~~nos~~ ^{nos} para os abrigos (Colégios) onde pensávamos que iria amenizar nossas dores e sofrimentos, no início parecia tudo tranquilo tudo certinho com profissionais capacitados para nos atender, mas percebemos que estávamos esquecidos pelo poder público e não tínhamos informações nenhuma do que seria de nós o que faria nos em para onde iríamos, e quando alguém perguntava do que iria acontecer com nós, desconversavam e um certo dia recebemos a visita de ~~uma~~ ^{um} ~~forum~~ ^{forum} em nossos abrigos, que eram do Fórum do Movimento Social e Fórum do Movimento Trabalhista e do movimento JUVENTUDE REVOLUÇÃO.

ESTE ÚLTIMO MOVIMENTO TEVE CONTATO DIRETO
COM OS DESABRIDADES, ALERTANDO-NOS SOBRE OS Nossos direitos
E COMO FAZER, E A PARTIR DESTES ENCONTROS ENTRE
ESTES MOVIMENTOS SOCIAIS E OS DESABRIDADOS
SURTIU A IDEIA DE FORMAR UM MOVIMENTO DENTRO
DOS AMIGOS QUE SERIA A VÓZ DESTES POVO.

NASCEU ENTÃO O (MAD) MOVIMENTO DOS ATINGIDOS
PELO DESASTRE QUE UNIU SUAS FORÇAS E A VONTADE DE
JENCER PARA LUTAR.

COM O NASCIMENTO DO MAD, VEIO AS PERSEGUIÇÕES
DOS AMIGOS, PORQUE ELES (O POVO PÚBLICO E SECRETARIAS)
NÃO QUERIAM QUE DESCOBRISSEM SEUS DIREITOS E NÃO
QUERIAM QUE SE ENVOLVESSEM COM O MAD, PARA NÃO
VIESSE A FORTALLECER O MOVIMENTO PODEREM LUTAR POR
SEUS INTERESSES E QUE ERA A MORADIA.

E O MAD COM A FORÇA DOS ATINGIDOS E DESABRIDADOS
BUSCARAM NEGOCIAÇÕES COM O PREFEITO E A SECRETARIA
OS QUAIS FAZIAM QUE TODOS DEVERIAM ANDAR COM SUAS
PRÓPRIAS PERNAS, ENTÃO

ENTÃO É O QUE ESTAMOS FAZENDO, ESTAMOS LUTANDO
POR Nossos DIREITOS, GANHANDO Nossos ESPAÇOS E
CONSTRUINDO Nossos LARES.

E O MAD VAI CONTINUAR LUTANDO POR TODOS OS
ATINGIDOS E DESABRIDADOS, BRIGANDO PARA QUE ESTE
POVO SOFRIU PASSAR ~~TER~~ TER O DIREITO A RESPEITO
A DIGNIDADE E QUE SEJAM RESPEITADOS COMO
SERES HUMANOS.

HOJE GRACA A ~~CONFIANÇA~~ ^{CONFIANÇA} DESTES POVO ESTAMOS
A FRENTE DESTA COORDENAÇÃO DESTES MOVIMENTO.

FRONTIS PARA A LUTA.

NICIAO, LUCAS, PRADILINO, IVAN,

NICIAO ANTONIO MARIANO

23 de novembro de 2008 data inesquecível para muitas Catarinenses, Começava neste dia a mais longa agonia, após três meses de chuva. Começou uma luta que parecia não ter fim. Muitas perderam tudo uns perderam até membros da família. Outros perderam a esperança de um recomeço.

Recomeço que nós não sabíamos que seria tão difícil. foi uma tragédia, na qual as perspectiva de melhora estava nos Abrigos, Abrigos que mal sabíamos que as experiências tiradas de lá não é desejada a ninguém.

Restava em nós uma esperança de melhora mas, Onde encontrar esta esperança de melhora? Então surge o MAD movimento dos Atingido pelo Desastre, O MAD nasceu da força e União dos fórum dos movimentos Sociais e fórum do movimento trabalhista Movimento Juventude Revolução e os atingidos, desabrigados.

Grças a esse movimentos nosso sonho começa a ser uma luz no fim do túnel, pessoas com determinação lutaram para criar esse movimentos, Já que o poder público eleito pelo povo não esqueceu, não deu respostas para nossas perguntas, e preocupando-se apenas em aparecer bem na mídia, não fez nada para quem realmente precisa.

Estamos nascendo de novo, somos um povo guerreiro que não tem medo da luta, e as dificuldades vão sendo superados com a união da

Familia Mas. Fazemos parte de uma família
que jamais desistira da batalha.

As dificuldades viram, mas a união superará
todas as barreiras.

Temos fé porque a esperança renasce e
Vamos Vencer, e o aprendizado tirado dessa
tragédia servirá de motivação para uma
nova vida.

Valderi e Cleonice.

MAD: Mais vivo do que nunca

Participe da Assembléia do MAD no dia 15 de fevereiro!

Andamos passo por passo mas esse movimento acumula vitórias. O MAD está atento aos acontecimentos. Discutimos periodicamente. Conseguimos encontrar no debate as ações e solu-

ções para cada momento. A coordenação conseguiu reunir pessoas que estão vivendo o problema de fato, com representação de 22 abrigos.

No dia 15 de fevereiro, domingo, na Vila União,

o MAD, juntamente com o Fórum dos Movimentos Sociais e o Fórum dos Trabalhadores, promoverá uma Assembléia. Ao final, teremos um grande almoço comunitário, com um caráter de orga-

nização e confraternização do movimento. Haverá ônibus para buscar e levar as pessoas dos abrigos, saindo no início da manhã. Entre em contato com a liderança do MAD no seu abrigo.

Perguntas e Respostas: as Reinvidicações do MAD e as respostas do Prefeito

Pauta do MAD apresentada ao Prefeito

- Imediata reconstrução gratuita das moradias e definição de prazo para que todos os desabrigados tenham as suas moradias.
- Os Abrigos Provisórios devem ser construídos em localização adequada, com segurança, respeito à privacidade familiar e conforto adequado.
- Participação dos desabrigados nas decisões e definição do tempo de permanência nos abrigos provisórios.
- Imediato parecer da Defesa Civil nas áreas que ainda não foram vistoriadas!
- Direito de reunião! Direito de ir e vir! Fim imediato das perseguições e ameaças nos abrigos!
- Respeito às famílias: nos abrigos e direito de privacidade!
- Acesso às informações de recursos das doações e sua destinação final.
- Acesso e discussão pública sobre os projetos e propostas em tramitação.
- Não demissão e repressão no ambiente de trabalho!
- Reconhecimento do Movimento dos Atingidos pelo Desastre como legítimo representante de todos os desabrigados e atingidos!

Respostas do Prefeito à pauta do MAD

- Serão construídas 5000 moradias no prazo máximo de 1 ano.
- A gratuidade das moradias não foi garantida. Ao invés, o Prefeito falou em financiamento através do Fundo Municipal de Habitação para as famílias com renda até 3 salários mínimos, que pagariam 20% do valor. As famílias com rendimento superior não são contempladas nesta proposta da Prefeitura, tendo que financiar pelos meios normais.
- O Prefeito disse que a Defesa Civil só pode vistoriar e liberar casas em área de risco, onde for possível, depois que encerrar a vigência do decreto municipal de Calamidade Pública, no dia 18 de março.
- O Prefeito aceitou a formação de uma comissão do MAD para visitar os galpões e levantar possíveis problemas e fazer sugestões. No entanto, a prefeitura irá aceitar e tomar providências apenas nos casos que entender que tem sentido e é viável.
- Acesso a informações e discussão pública sobre os projetos e proposta: o Prefeito assegurou ao MAD reuniões quinzenais com ele próprio e Secretários envolvidos. A próxima está marcada para o dia 13 de fevereiro.
- Os anseios das pessoas atingidas pelo desastre foram considerados justos, e portanto, o MAD foi reconhecido como um movimento legítimo.



MOVIMENTO DOS ATINGIDOS PELO DESASTRE

- CARTA ABERTA-

O que é o Movimento

O MAD se formou a partir da organização dos atingidos pelo desastre ocorrido em Santa Catarina há exatamente um ano. O desastre, como veiculado na mídia nacional, teve grandes impactos, principalmente sobre as comunidades mais fragilizadas. Resultou em muitas mortes, várias famílias desabrigadas, sujeitas a abrigos temporários, e outras que permaneceram em seus locais de moradia, mesmo sabendo dos riscos à que estavam sujeitas. O MAD foi se construindo como uma forma de reação às respostas (e não respostas) das autoridades públicas com relação às necessidades apresentadas pelos atingidos. Um grupo de famílias atingidas pelo desastre, resistindo às condições precárias das moradias provisórias e revoltados com a falta de informação sobre seu destino, ocuparam uma área pública do município e construíram eles mesmos suas casas. O governo municipal entrou com ação de despejo, mas, ao recorrerem da ação, as famílias tiveram parecer favorável de um desembargador em Florianópolis e permaneceram no local.

Atualmente muitas famílias ainda vivem em situação precária. Continuam sem moradia. Muitos permanecem em áreas de risco, ou alojados em galpões precários (moradias provisórias), em casas de familiares ou amigos.

Entendemos que os direitos fundamentais dos atingidos são violados quando:

- Sofrem com a situação precária dos abrigos, que era para ser provisória e virou permanente;
- As famílias tem sua privacidade constantemente invadida;
- Os abrigados são, desde o começo, proibidos de realizar reuniões nas moradias provisórias para fortalecer a própria organização dos atingidos;
- Não tem acesso às informações sobre os recursos disponíveis no município e sua destinação;

Em reunião com o prefeito João Paulo Kleinubing, em fevereiro de 2009, o mesmo se comprometeu em:

Compromissos assumidos	Realidade
Construção de 5000 moradias no prazo máximo de um ano.	- Nenhuma moradia foi entregue até hoje. O Instituto RESSOAR (da Rede Record) ofereceu cerca de 100 moradias, mas o governo municipal não conseguiu disponibilizar os terrenos.
Financiamento através do fundo municipal de habitação para as famílias com renda até três salários mínimos, que por sua vez, pagariam 20% do valor. Deixou-se claro que as famílias com rendimento superior não seriam contempladas nesta proposta, tendo que financiar pelos meios normais.	- O que foi providenciado concretamente foi apenas a possibilidade de acessar financiamento através do Programa: "Minha Casa, Minha Vida". Mesmo assim, os que forem contemplados terão que pagar. Cabe ressaltar que no dia 11 de setembro, foi assinado o decreto municipal 9008/2009, que estabeleceu os critérios para encaminhamento a este Programa, instituindo critérios absurdos de acesso das famílias para contabilizarem pontos. Por exemplo, se você trabalha com registro em carteira tem 4 pontos, se é trabalhador autônomo tem apenas 2. Não são todos trabalhadores?
Acesso a informações e discussão pública sobre os projetos e propostas: o prefeito assegurou ao MAD reuniões quinzenais com ele e os secretários envolvidos.	Os projetos e propostas (como o decreto municipal acima mencionado, foram decididos pelo governo com as portas trancadas. A população cabe aceitar, acatando as decisões.

PELO DIREITO À MORADIA DIGNA!

Nesse ato público, estamos nos dirigindo ao prefeito João Paulo, ao governador do Estado Luis Henrique e ao presidente Lula para apresentar nossas reivindicações. Entendemos que cada um deles tem poder de decidir e responsabilidade nessa situação.

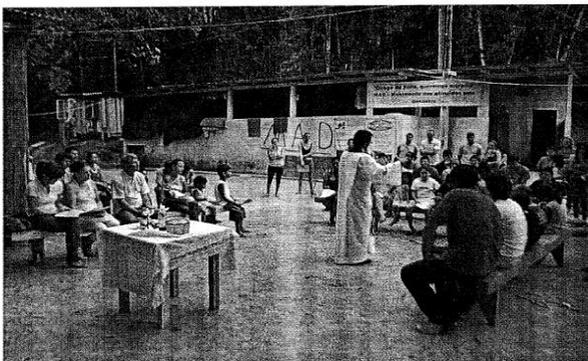
- Fim dos abrigos provisórios e imediata construção de moradias populares como parte da agenda e reconstrução da cidade de Blumenau;
- Participação dos atingidos nas decisões e acesso às informações sobre os recursos (tanto das doações realizadas como outros possíveis de serem acessados) e sua destinação final;
- Direito de reunião! Direito de ir e vir! Fim imediato das perseguições e ameaças nas moradias provisórias!
- Respeito às famílias nas moradias provisórias e direito de privacidade!
- Reconhecimento do Movimento dos Atingidos pelo Desastre como legítimo representante de todos os desabrigados e atingidos!

Por estes motivos, não temos nada a comemorar pós um ano do desastre.

Nossos sinceros agradecimentos a todos que contribuíram com doações e com solidariedade.

Pedimos agora a vocês o apoio e participação em defesa dos direitos dos atingidos e na reconstrução de parte do que perdemos.

Blumenau, novembro de 2009.



Missa realizada na ocupação do Ribeirão Fresco.

Informativo do MAD

Movimento dos Atingidos pelo Desastre

Blumenau, 04 de fevereiro de 2009

Conseguimos iniciar as negociações com a Prefeitura

Após as lutas que fizemos desde a formação do MAD (Movimento dos Atingidos pelo Desastre), entre manifestações na Prefeitura, passeatas etc., finalmente conseguimos uma audiência com o Prefeito de Blumenau, no dia 28 de janeiro. Naquela ocasião, o Prefeito respondeu favoravelmente à maioria das reivindicações do MAD durante a reunião.

No entanto, após a audiência, a administração municipal já começou a descumprir prazos com o movimento. Foi prometido para o MAD que ata da reunião seria entregue ao movimento no dia 29 de janeiro, ou seja, no dia seguinte. Porém, até a presente data este documento não foi entregue, o que indica que a Prefeitura já iniciou uma estratégia de atrasar o processo.

Galpões acumulam problemas

Os galpões que a Prefeitura chama de "Moradias Provisórias" não têm condições de receber pessoas. Os representantes do MAD estiveram visitando essas estruturas e encontraram diversos problemas. O MAD já entregou documento à SEMASCRI apontando esses problemas. Pedimos uma resposta urgente pois além da necessidade de se iniciar as aulas na rede pública, as condições de saúde, segurança, bem-estar, lazer não podem esperar.

O próprio judiciário está verificando as condições desses galpões. A Promotoria de Justiça de Blumenau já solicitou formalmente à Prefeitura esclarecimentos sobre a estrutura, especialmente a respeito das condições de segurança e habitação. Ainda, solicita laudo de vistoria do Corpo de Bombeiros.

Problemas encontrados pelo MAD e encaminhados à SEMASCRI

- O galpão foi construído com finalidade industrial ou de depósito e está inadequado para utilização como moradias provisórias;
- As adequações técnicas propostas não são suficientes para garantir o conforto e a saúde das famílias;
- A divisão da infra-estrutura não comporta a demanda e a privacidade familiar, levando em consideração a composição familiar e seus pertences;
- A segurança das famílias e dos seus pertences não está prevista no projeto apresentado, causando inquietação, conflitos e incertezas entre os abrigados;
- As instalações coletivas são insuficientes para atender a demanda, principalmente nos horários de saída/chegada do trabalho;
- A Área de lazer é insuficiente para a demanda das famílias;
- A localização no abrigo vistoriado, que sempre foi tema de debates entre abrigados e o poder público, não foi assegurada na forma que garante o respeito a integridade das famílias;
- O deslocamento das crianças para creches e escolas que não tenham suas vagas asseguradas próximos aos abrigos provisórios não foi garantida;

O MAD compreende que o problema das aulas precisa ser solucionado. Entretanto, isto não pode ser feito passando-se por cima da dignidade hu-

mana. Somos contra a mudança para um lugar onde as famílias serão arrombadas como um estoque. Pessoas não são coisas.

Movimento dos Atingidos pelo Desastre

Contatos: Lucas (9132-1055), Pradellino (8443-4637), Nêscio (8847-3302)

