

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS EM DESASTRES**

MARIANA SIENA

**A ATENÇÃO SOCIAL NOS DESASTRES: uma análise sociológica
das diversas concepções de atendimento aos grupos sociais
afetados**

SÃO CARLOS-SP
2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS EM DESASTRES**

MARIANA SIENA

**A ATENÇÃO SOCIAL NOS DESASTRES: uma análise sociológica
das diversas concepções de atendimento aos grupos sociais
afetados**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de doutora em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio

SÃO CARLOS-SP
2012

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

S572as

Siena, Mariana.

A atenção social nos desastres : uma análise sociológica das diversas concepções de atendimento aos grupos sociais afetados / Mariana Siena. -- São Carlos : UFSCar, 2013.
240 f.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2012.

1. Sociologia. 2. Sociologia dos desastres. 3. Vulnerabilidade sócio-ambiental. 4. Assistência social. 5. Defesa civil. I. Título.

CDD: 301 (20^a)



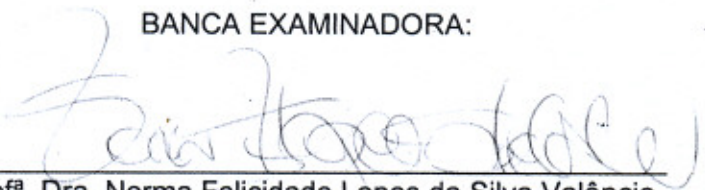
Universidade Federal de São Carlos
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Rodovia Washington Luís, Km 235 – Cx. Postal 676
13565-905 São Carlos-SP - Fone/Fax: (16) 3351.8673
www.ppgs.ufscar.br - Endereço eletrônico: ppgs@ufscar.br


Mariana Siena

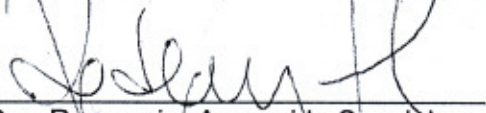
Tese de Doutorado em Sociologia apresentada à Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Sociologia.

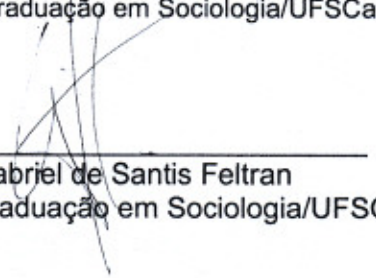
Aprovada em 17 de dezembro de 2012


BANCA EXAMINADORA:


Prof^a. Dra. Norma Felicidade Lopes da Silva Valêncio
Orientadora e Presidente
Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFSCar


Prof^a. Dra. Aldaiza de Oliveira Sposati
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

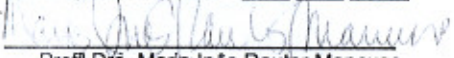

Prof^a. Dra. Rosemeire Aparecida Scopinho
Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFSCar


Prof. Dr. Gabriel de Santis Feltran
Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFSCar


Prof^a. Dra. Dirce Harue Ueno Koga
Universidade Cruzeiro do Sul

Para uso da CPG

Homologado na 35^a Reunião da CPG-
Sociologia, realizada em 19/12/12


Prof^a Dr^a. Maria Inês Rauter Mancuso
Coordenadora do PPGS

AGRADECIMENTOS

Enfim, chega a hora de escrever estas últimas linhas e prestar os devidos agradecimentos a todos que me acompanharam, direta e indiretamente, nesta jornada.

Em primeiro lugar, devo prestar meus agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo/FAPESP, pela concessão da bolsa de estudos que tornou viável a realização desta pesquisa.

Pela total confiança, amor e dedicação agradeço ao meu marido, Vitor Siqueira, que sempre me apoiou em minhas escolhas acreditando na minha capacidade de concretizá-las, não poupando esforços para tal quando eu mesma não acreditava.

Aos meus pais, Ledineia Magrini Siena e Luiz Mauro Siena, pelo esforço dispendido para viabilizar a minha formação. Está aqui o significado de trabalho dedicado e formação ética que nesses quase 30 anos de vida foi construído diariamente com e por vocês.

Ao meu querido amigo Victor Marchezini. Minha formação profissional e pessoal sempre estará relacionada com o aprendizado a partir de nas nossas conversas, “trocas de ideias”, trabalhos de campo feitos em conjunto, desde os primórdios da graduação e do NEPED.

Aos amigos do NEPED, em especial Juliana Sartori, pelo seu apoio incondicional em todos os momentos do meu trabalho, inclusive no auxílio para realização da última pesquisa de campo.

Às amigas Cristina Rodrigues da Silva, Débora Geraldi e Viviane Riguetto Sinibaldi, pelo incentivo e amizade de sempre, mesmo que muitas vezes a distância.

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, aos docentes que dele fazem parte, e à ex-funcionária Ana Maria Suficiél Bertolo, pelo seu profissionalismo e disposição em ajudar, mesmo após sua aposentadoria. Aos queridos colegas de pós Beatriz Medeiros, Thais Moya, Dora

Vargas, Jean Faustino, Priscila Medeiros, Giane Silvestre, Diego Correia, Karina de Sousa, Daniele Capioti e Paulo Alberto Santos Vieira pelas tensões e períodos de descontração compartilhados.

À minha orientadora, Profa. Dra. Norma Valencio. Não sem propósito ficou para o fim esse agradecimento. Mais fácil e simples seria logo agradecer pelas leituras e pela orientação. Opção impossível de aqui adotar. Devo não só a orientação à Profa. Norma Valencio. Por isso mesmo, ficar para o final, a fim de tentar encontrar palavras capazes de esclarecer minha gratidão. Pela orientação, pelo respeito ao trabalho proposto, pelos caminhos decididos em conjunto..ou não! Pela postura ética na nossa relação profissional. Essas são algumas das coisas que devo agradecer, seguindo um ritual *pro forma*. Mas, tenho ainda a felicidade de agradecer a uma amiga, que ela sempre foi. Principalmente nas horas mais difíceis desse meu processo de pesquisa/formação/aprendizado em Ciências Sociais. O problema é que as palavras continuam não sendo capazes de expressar todo o meu reconhecimento e gratidão.

Norma, muito obrigada!

Resumo

O desastre é um acontecimento trágico e crítico que ultrapassa o cotidiano, invade-o, desarruma-o. É um fenômeno tido como inadmissível ante o qual se surpreendem os que se encontram tanto dentro como fora da cena; preocupações imediatas incitam a mobilização de excepcionais recursos e providências, pressionando-se autoridades para agirem rapidamente (VALENCIO, 2012). Frente a tal fenômeno, a defesa civil tem a missão institucional de coordenar todas as ações no contexto, inclusive àquelas de assistência social. Contudo, a realidade nacional nos indica que, nos municípios brasileiros, a assistência social tem uma presença institucional significativamente maior em relação à defesa civil. Todavia, seja com a presença da defesa civil, seja com a presença da assistência social, o atendimento público àqueles grupos sociais afetados no desastre ou aos que intensificam sua vulnerabilidade diante dos eventos ameaçantes tem se caracterizado pela precariedade. Ou seja, recorrente tem sido um tipo de atendimento que se baliza pelo reino das necessidades (e não dos direitos), não ultrapassando o suprimento das carências, no qual o provimento aos grupos sociais afetados em desastres com colchões e cestas-básicas seja considerado suficiente pelo ente público. Estudos sobre as políticas de defesa civil em cenário de desastres foram feitos por Valencio (2009; 2012), Valencio e Valencio (2010). Porém, há uma lacuna no debate quando se trata do atendimento estratégico da assistência social em contexto de desastre. Assim, este trabalho teve o intuito de jogar luzes nessa lacuna e analisar as razões pelas quais, no contexto de desastre, o atendimento às populações vulneráveis persiste apenas como suprimento de carências. Para isso, focou-se na atenção social em desastres e teve como objetivo principal a análise sociológica das diversas concepções de atendimento aos grupos sociais afetados, valendo-se de uma perspectiva macro e microsociológica, a partir do estudo do caso do município de Ribeirão Preto/SP. Focalizou-se os modos como os agentes de atenção social interpretaram o contexto de desastre e, a partir daí, identificaram os grupos sociais e sujeitos afetados junto aos quais realizaram sua atuação. No caso em tela, a atenção social implementada no município e analisada neste trabalho foi centralmente pautada no deslocamento de um grupo de moradores de algumas favelas,

sujeitas recorrentemente às enchentes, para o conjunto habitacional do Jardim Wilson Toni.

Palavras-chave: desastres; vulnerabilidade; assistência social; defesa civil.

Abstract

The disaster is a tragic and critical event that exceeds the everyday life, invaded it, messes it out. It is a phenomenon seen as unacceptable, and that surprises those who are both in and out of the scene; immediate concerns prompt mobilization of resources and exceptional measures, pressing authorities to act quickly (VALENCIO, 2012). Faced with such a phenomenon, civil defense has the institutional mission of coordinating all actions in context, including those of social assistance. However, the national reality tells us that, in Brazilian municipalities, social assistance has a significantly greater institutional presence in relation to civil defense. Howsoever, whether the presence of civil defense, either with the presence of social assistance, public assistance to those social groups affected in the disaster or that enhances their vulnerability to threatening events has been characterized by precariousness. That is, the recurrent has been a kind of care that goal by the kingdom needs (not rights), not exceeding the supply of needs, where is considered enough by the public entity the provision based on mattresses and baskets of food. Studies about politics of civil defense in disaster scenario were made by Valencio (2009, 2012), and Valencio & Valencio (2010). But, there is a gap in the debate about the strategic social care services in the context of disaster. This study aimed to throw light on this gap and analyze the reasons why, in the context of disaster, assistance to vulnerable populations remains as precarious. For this, the main objective of this study was to examine the sociological discourse and practice of social assistance in the context of disaster, using a macro and micro sociological perspective from the case study of the municipality of Ribeirão Preto/SP. Thus, study focused on the ways in which social context portrayed the disaster and, thereafter, identified the affected social groups and individuals from whom made his acting technique. In the present case, the acting technique implemented in the municipality and analyzed in this study was centrally guided in the displacement of a group of residents of some slums, recurrently subject to floods, to the housing complex Toni Wilson Garden.

Keywords: disasters, vulnerability, social assistance; civil defense.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: Linha do Tempo – O processo de deslocamento das famílias dos núcleos de favelas da Vila Zanetti, Vila Elisa e Tanquinho para o conjunto habitacional no Jardim Wilson Toni e a inserção da pesquisadora na pesquisa de campo.....38**
- Figura 2: Localização do município de Ribeirão Preto no Estado de São Paulo.....123**
- Figura 3: Localização da bacia hidrográfica do córrego Ribeirão Preto.....132**
- Figura 4: Início da retinização do córrego Ribeirão Preto na primeira planta da cidade, 1884.....133**
- Figura 5: A foto, feita em 27 de março de 1927, mostra a rua da Estação – hoje conhecida como rua General Osório – alagada pelas águas do córrego Ribeirão Preto, em um quase congestionamento formado por carros e carroças.....134**
- Figura 6: Nova configuração da área central e o clamor na faixa: comerciantes abandonam seus estabelecimentos devido às sucessivas enchentes.....138**
- Figura 7: Crianças se abrigam sobre o telhado de uma casa na Favela do Brejo, em Ribeirão Preto/SP.....143**
- Figura 8: Moradoras erguem os móveis de sua casa para escaparem dos danos da enchente na Vila Virgínia, em Ribeirão Preto/SP.....143**
- Figura 9: Alagamento na avenida Francisco Junqueira, uma das principais avenidas de Ribeirão Preto/SP.....144**
- Figura 10: Localização dos Núcleos de Favela – Ribeirão Preto/2010.....149**
- Figura 11: Parte do núcleo de favela do Tanquinho localizado nas margens do córrego de mesmo nome. Nota-se, a proximidade das casas em relação ao córrego e a distância em relação a cidade promissora.....151**
- Figura 12: O esgoto que corre a céu aberta entre as moradias no núcleo de favela do Tanquinho e o mato alto que circunda a região.....152**
- Figura 13: Parte do núcleo de favela da Vila Zanetti localizado na outra margem do córrego do Tanquinho.....152**
- Figura 14: Núcleo de favela da Vila Elisa.....153**

| | |
|--|------------|
| Figura 15: Fachada das instalações da Secretaria Municipal de Assistência Social de Ribeirão Preto/SP..... | 157 |
| Figura 16: Fachada o prédio onde funciona o CRAS-2 no bairro Avelino Palma, em Ribeirão Preto/SP..... | 166 |
| Figura 17: Conjunto de condomínios prediais no Jardim Wilson Toni, Ribeirão Preto/SP..... | 170 |
| Figura 18: Os recibos de pagamento da mensalidade do condomínio..... | 172 |
| Figura 19: Conta referente ao pagamento da parcela do apartamento..... | 173 |
| Figura 20: A conta de luz apartamento..... | 173 |
| Figura 21: Vista da área comum onde ficam armazenados os botijões de gás dos moradores do Jardim Wilson Toni..... | 176 |
| Figura 22: Documento que garante ao morador não ter o seu botijão de gás furtado..... | 177 |
| Figura 23: O campo de futebol como espaço de recreação das crianças do conjunto habitacional do Wilson Toni..... | 190 |
| Figura 24: No detalhe, proximidade entre a tanque e a pia da cozinha..... | 196 |
| Figura 25: Varal para secagem de roupas improvisado dentro do quarto... | 197 |
| Figura 26: Roupas secando na área pública do condomínio (grades)..... | 198 |
| Figura 27: Crianças recolhendo a roupa seca das grades do condomínio..... | 200 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|------------|
| Quadro 1: Abordagens sobre vulnerabilidade que focam no risco/perigo.... | 59 |
| Quadro 2: Abordagens sobre vulnerabilidade que focam na economia política..... | 61 |
| Quadro 3: Abordagem sobre vulnerabilidade que foca na resiliência ecológica..... | 62 |
| Quadro 4: Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, população residente por sexo, e média de moradores (Adaptado de Censo-2010)..... | 130 |
| Quadro 5: Registros de desastres por evento e ano no município de Ribeirão Preto..... | 140 |
| Quadro 6: Registros de desastres por municípios, do Estado de São Paulo, e número de ocorrências, no período de 1991 a 2011..... | 141 |
| Quadro 7: Relação dos Núcleos de Assentamentos Precários Incluídos no Programa Minha Casa minha Vida – Jardim Wilson Toni..... | 155 |
| Quadro 8: Relação Quantitativa da Ocupação das Unidades Jardim Wilson Toni..... | 180 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|------------|
| Gráfico 1: Território e População/ Grau de Urbanização-2010..... | 125 |
| Gráfico 2: Condições de Vida – IDH 2000..... | 126 |
| Gráfico 3: Produto Interno Bruto dos Municípios 2008 – Ribeirão Preto/SP..... | 128 |

LISTA DE SIGLAS

AVADAN – Avaliação de Danos

CEDECs – Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil

CENAD – Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres

CETREM – Central de Triagem e Encaminhamento ao Migrante, Itinerante e Morador de Rua

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COHAB – Companhia Habitacional Regional

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

COMDECs – Coordenadorias Municipais de Defesa Civil

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONDEC – Conselho Nacional de Defesa Civil

CRAS – Centros de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

Funcap – Fundo Especial para Calamidades Públicas

GEPED – Grupo de Estudos e Pesquisas em Desastres

HIS – Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

LBA – Legião Brasileira da Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MI – Ministério da Integração Nacional

NEPED – Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres

NOB – Norma Operacional Básica

NOPRED – Notificação de Danos

PBF – Programa Bolsa Família

PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNDC – Política Nacional de Defesa Civil
PNDH-III – Programa Nacional de Direitos Humanos
PNH – Política Nacional de Habitação
PNPDEC – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEDEC – Secretaria Nacional de Defesa Civil
SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
SINDEC – Sistema Nacional de Defesa Civil
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SNH – Sistema Nacional de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
UFSCar – Universidade Federal de São Carlos

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| APRESENTAÇÃO | 13 |
| 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS | 23 |
| 1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... | 31 |
| 1.2 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO..... | 40 |
| 2. DO RISCO ESTRUTURAL AO DESASTRE PERSISTENTE | 42 |
| 2.1 DO RISCO ESTRUTURAL..... | 42 |
| 2.2 ...AO DESASTRE PERSISTENTE..... | 49 |
| 3. O CONTEXTO SOCIOAMBIENTAL E SOCIOPOLÍTICO DOS GRUPOS SOCIAIS AFETADOS NOS DESASTRES | 66 |
| 3.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO: problematizando os dilemas e desafios do morar nas ditas <i>áreas de risco</i> | 66 |
| 3.2 O PROCESSO DE VULNERABILIZAÇÃO DOS MAIS POBRES FRENTE ÀS CHUVAS INTENSAS..... | 77 |
| 4. AS POLÍTICAS DE DEFESA CIVIL E ASSISTÊNCIA SOCIAL ANTE O CONTEXTO DE DESASTRE | 81 |
| 4.1 O SURGIMENTO DA DEFESA CIVIL BRASILEIRA E A CONSTRUÇÃO/CONSOLIDAÇÃO DE SUA POLÍTICA..... | 81 |
| 4.2 SURGIMENTO, TRAJETÓRIA E CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL..... | 89 |
| 4.3 INTERSECÇÃO DAS POLÍTICAS DE DEFESA CIVIL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE DESASTRE..... | 103 |
| 4.4 AS PRÁTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EM CONTEXTO DE DESASTRE, EM ÂMBITO FEDERAL..... | 108 |
| 5. O ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO/SP | 120 |
| 5.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO/SP..... | 122 |
| 5.2 AS ENCHENTES EM RIBEIRÃO PRETO COMO FENÔMENO SOCIOAMBIENTAL RECORRENTE..... | 131 |
| 5.3 A CONSTRUÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO/SP..... | 145 |
| 5.4 CONHECENDO AS POLÍTICAS E AÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE RIBEIRÃO PRETO NO ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS AFETADAS EM DESASTRES..... | 156 |
| 5.5 A MUDANÇA DE ENDEREÇO DE MORADIA E A PERPETUIDADE DO PROCESSO DE VULNERABILIZAÇÃO DOS AFETADOS EM DESASTRES..... | 169 |
| 5.6 O ANIVERSÁRIO DE UM ANO DA MUDANÇA DE ENDEREÇO DE MORADIA: o desastre acabou?..... | 179 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 202 |
| REFERÊNCIAS | 207 |
| ANEXO 1 | 216 |
| ANEXO 2 | 223 |
| ANEXO 3 | 234 |

APRESENTAÇÃO

A questão principal que moveu esta tese de doutorado foi construída ao longo da minha formação acadêmica. Minha inserção no tema dos desastres vem desde o período da graduação em Ciências Sociais na Universidade Federal de São Carlos. No ano de 2004, quando cursava o segundo ano de graduação, cumpri créditos em uma disciplina de economia brasileira ministrada pela Professora Doutora Norma Valencio. Na ocasião, tive conhecimento da pesquisa que ela vinha desenvolvendo no município de São Carlos/SP, a qual analisava alguns aspectos da baixa *reflexividade* na produção social das cidades e a vulnerabilidade dos cidadãos frente às ameaças das chuvas¹. Neste momento, a pesquisa estava no início e a professora buscava estudantes que se interessassem pelo tema para dar andamento à pesquisa.

Dirigi-me até a sala da professora Norma para saber mais sobre a pesquisa, já que, num primeiro momento, havia me interessado muito pelo tema. Chegando lá, me deparei com uma sala pequena onde a professora e mais três alunos estavam debruçados sobre um grande mapa do município de São Carlos. Estavam ali, começando a sistematizar, a partir dos Registros de Atendimento da Defesa Civil de São Carlos, alguns aspectos de distribuição, frequência e tipologia dos danos (relacionados às chuvas e raios) identificados, e a pontuá-los, conforme a localização no município. Naquele momento, interessei-me ainda mais pelo tema da pesquisa, pois além de toda uma teoria relativamente nova de riscos e desastres que o balizava, o trabalho prático de localização e sistematização dos

¹ Um dos artigos resultantes deste trabalho intitula-se “A produção social do desastre: dimensões técnicas e político-institucionais da vulnerabilidade das cidades brasileiras frente às chuvas”, publicado na Revista Teoria e Pesquisa, n. 44, no ano de 2004. Artigo disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/73/63>>.

danos no mapa do município me atraía como uma forma menos abstrata de trabalhar com análises sociológicas.

Logo estava envolvida com a tipologia dos danos criada pela equipe – que, naquele momento, já se constituía como um grupo de estudos, o GEPED/Grupo de Estudos e Pesquisas em Desastres² –, com a bibliografia e com as pesquisas de campo no município de São Carlos. Depois de mapeado o município, passou-se para um segundo momento de pesquisa, no qual se buscou analisar alguns traços distintivos entre representações peritas (da defesa civil) e leigas (de grupos afetados) em torno da ameaça das chuvas, bem como entre as práticas sociais recomendadas e adotadas por ambas perante o perigo iminente de enchentes, a fim de suscitar uma reflexão sobre as razões da baixa eficácia das políticas de emergência, tanto no plano local como no Brasil³. Neste período, a equipe realizou várias entrevistas em profundidade com as famílias residentes nas moradias que constavam nos Registros de Atendimento da defesa civil de São Carlos.

A partir desta pesquisa maior, que estava em andamento e contava com a participação de toda a equipe do GEPED, a Profa. Norma sugeriu-me uma iniciação científica na temática de gênero e desastres, intitulada “Vulnerabilidade de populações urbanas frente ao perigo das chuvas: uma análise sociológica a

² Importante ressaltar que a experiência da coordenadora do grupo na temática vem de longa data. A Profa. Norma Valencio é líder do Grupo de Pesquisa ‘Sociedade e Recursos Hídricos’, certificado pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 1995. Este grupo de pesquisa foi o primeiro a ser criado na interface da Sociologia com o tema dos conflitos sociais e dimensões político-institucionais em torno das águas doces no Brasil. Como desdobramento das pesquisas que vinham sendo empreendidas, privilegiou, a partir de 2003, a temática dos desastres relacionados à água no Brasil, razão pela qual se constituiu como um grupo de estudos. (Para maiores informações acessar: <<http://www.ufscar.br/neped/conteudo.php?menu=historico&submenu=>>>.

³ Um dos artigos resultantes deste trabalho intitula-se “Chuvas no Brasil: representações e práticas sociais”, publicado pela Revista Política e Sociedade, v. 4, n. 7, no ano de 2005. Artigo disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/1971/1721>>.

partir do recorte de gênero” (Apoio: CNPq). O objetivo era observar e analisar os depoimentos e as práticas das mulheres diante da afetação de suas residências. E foi a partir desta pesquisa que as tensões entre afetados e agentes de atenção social (principalmente na figura do profissional de assistência social) começaram a se tornar visíveis e presentes, pelo menos do meu ponto de vista, em momentos de desastre.

Em 2005, a equipe do GEPED pôde realizar pesquisas de campo para além do município de São Carlos, quando lhe foi designada a responsabilidade de coordenar o processo de reformulação da Política Nacional de Defesa Civil/PNDC. O projeto “Subsídios ao aperfeiçoamento da Política Nacional de Defesa Civil” (encomendado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil/SEDEC, do Ministério da Integração Nacional/MI) analisou, por meio das representações de danos e prejuízos dos vários grupos técnicos envolvidos (técnicos de defesa civil, bombeiros e técnicos de outros ministérios envolvidos nas medidas de resposta e recuperação frente aos desastres), as limitações das ferramentas de avaliação de danos contidas na PNDC, propondo os ajustamentos necessários a essa ferramenta de gerenciamento de desastres. Para propiciar uma base concreta à análise da efetividade político-institucional do Sistema Nacional de Defesa Civil até aquele momento, grupos sociais urbanos (especialmente domicílios) e rurais (especialmente de unidades familiares) recorrentemente afetados nos desastres, nas cinco macrorregiões do país, foram focalizados, analisando-se sociologicamente as dimensões materiais e imateriais dos danos e perdas havidos em desastres, especialmente os relacionados às chuvas.

Tal experiência foi significativa em minha formação, já que neste momento um trabalho de campo intenso foi realizado em municípios de diversas

regiões brasileiras – em diferentes partes e com especificidades socioambientais e socioculturais –, o que permitiu observar a abrangência da temática dos desastres no país e constatar que muito ainda estava por se fazer, em termos institucionais, e por vir, em termos da ocorrência de novos desastres. Juntamente com estas descobertas, com os novos “voos de pesquisa”, vieram também as primeiras decepções ao presenciar o resultado de um trabalho de pesquisa acadêmico de tamanha abrangência, encomendado pelo próprio Governo Federal, ser “engavetado” após uma troca de comando na Secretaria Nacional responsável pela coordenação nacional do sistema de defesa civil. As disputas e defesas corporativas no seio da instituição abafaram o quanto puderam a necessidade de alterar substancialmente os rumos da política.

Ao término deste projeto surgiu, no final de 2005, a oportunidade de realizar outra iniciação científica por meio do programa de “bolsa treinamento”⁴ da Universidade Federal de São Carlos. Ainda na temática dos desastres, ficamos a pensar acerca de qual seria o melhor objeto de estudo para desenvolver no recém-institucionalizado Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (NEPED), que se desenvolveu a partir do GEPED. Foi quando a professora Norma nos orientou a respeito de trabalharmos com a temática de desastres e educação.

Por meio do projeto de extensão “Abordando os desastres relacionados às chuvas na escola: subsídios à introdução do tema no Ensino Fundamental” buscou-se subsidiar, transversalmente e com base nos Parâmetros Curriculares

⁴ A Bolsa Treinamento da UFSCar oferece ao aluno a oportunidade de treinamento profissional em atividades ligadas aos cursos de graduação. Para a concessão da bolsa, o docente encaminha um projeto de Treinamento que possa ser executado no período máximo de 4 meses, pois os 02 últimos meses são reservados para a elaboração do relatório final.

Nacionais (PCNs), a educação formal do Ensino Fundamental para voltar-se para atividades de ensino-aprendizagem focalizando a redução de desastres relacionados à água. Para tanto, desenvolveu-se uma metodologia de ensino a partir de *maquetes interativas*, permitindo a compreensão a partir de um território miniaturizado composto por fixos, fluxos e pessoas com diferentes características (gênero, idade, etnorraciais, com deficiências) da problemática de desastres enquanto resultado de processos sociais que produzem um dado lugar suscetível que, quando se vê atingindo por fenômenos naturais (chuvas, por exemplo), se vê diante de destruição, perdas humanas e afins⁵. Depois de trabalhar com gênero e desastres em minha primeira iniciação científica, pude perceber o quão desafiador e necessário era discutir sociologicamente a temática de desastres junto ao público infantil nas diversas atividades realizadas em escolas públicas do município de São Carlos/SP.

No segundo semestre de 2006, eu voltaria a me dedicar com mais afinco à temática de gênero e desastres, ao retomar algumas questões não respondidas em minha primeira iniciação científica – como, por exemplo, a seguinte questão: o que representava para a mulher, especialmente a chefe do lar, ter de abandonar sua moradia, mesmo que circunstancialmente, em decorrência de uma enchente? Tendo como centro tal questão, desenvolvi minha monografia, intitulada “A vulnerabilidade social diante das tempestades: da vivência dos danos no domicílio à condição de desalojados/desabrigados pelo recorte de gênero”. Neste problema, analisado em minha monografia de conclusão de curso e focalizando o

⁵ Demais aplicações correlatas das *maquetes interativas* foram realizadas no Brasil – em oficinas voltadas a comunidades tradicionais (como indígenas *guarany*), agentes de defesa civil, professores das diversas áreas de conhecimento em interface com a temática ambiental – e também em países africanos como, por exemplo, junto a docentes do ensino básico e médio em São Tomé e Príncipe visando capacitá-los para o tratamento do tema das Mudanças Climáticas em sala de aula

caso de periferias urbanas são-carlenses, via-se a necessidade das famílias abandonarem suas moradias em virtude das enchentes, mesmo que circunstancialmente, o que as colocava em contato com agentes públicos municipais (neste caso, primordialmente, a assistência social) responsáveis pelas ações de resposta ao desastre. Em significativos depoimentos colhidos em campo, eu já podia ouvir a crítica das afetadas aos juízos de valor que os responsáveis pela atenção social lhe dirigiam nas ações de resposta aos efeitos das inundações e aos danos e prejuízos havidos⁶.

A pesquisa da condição de desabrigados/desalojados continuaria a ser objeto de algumas das minhas reflexões, dessa vez direcionadas não a um trabalho científico próprio, mas discutidas no âmbito do NEPED/UFSCar, quando este teve, em 2006, projeto aprovado junto ao CNPq, intitulado “Representações Sociais dos Abrigos Temporários no Brasil: uma análise sociológica de base qualitativa da ótica dos gestores públicos e dos abrigados em contexto de desastre relacionado às chuvas”. Esse projeto teve como objetivo central analisar comparativamente as representações dos abrigos temporários, na ótica dos

⁶ Durante minha pesquisa de campo, entrevistei, dentre outras, a Dona Dulce, moradora do bairro do Varjão, no município de São Carlos, que teve sua moradia invadida pelas águas contaminadas da inundação e precisou abandonar seu imóvel até que as águas baixassem. Como medida de resposta a este evento, a prefeitura municipal ofereceu 250 reais (uma espécie de vale-aluguel) para as famílias encontrarem outro abrigo, até que pudessem voltar para suas casas. Conforme relato de D. Dulce: “Com 250 reais não tinha como eu ficar em um lugar igual ao que eu moro, **como a assistente social disse**. Ou pelo menos com o mesmo número de quartos, porque eu tenho um moço (filho de 19 anos) e uma mocinha (filha de 10 anos) em casa”. No caso da dona Dulce o problema de encontrar uma casa compatível a sua foi resolvido com a ajuda de amigos de sua filha mais velha que ofereceram uma chácara, no próprio bairro, mas longe do local das inundações. A moradora aceitou, mas só se estes amigos aceitassem o aluguel que a prefeitura se propôs a pagar, para assim não ficarem lá totalmente de graça. Contudo, a chácara já era toda mobiliada e muito “chic”, segundo a própria dona Dulce, e isso foi motivo de ela e sua **família serem hostilizados pela assistente social da prefeitura**, pois esta disse que a Dulce “queria ir para um lugar melhor e mais chic.” Este **contato da afetada com a assistente social** ocorria obrigatoriamente, pois quando do aceitamento do vale-moradia a assistente social, como representante da prefeitura, dirigia-se até a casa escolhida pelo morador para **fazer a chamada “revista”**, para confirmar a situação da casa para depois não serem responsabilizados por futuros danos (SIENA, 2006, p. 55).

gestores e dos abrigados e, especificamente analisou: 1) as representações em torno da condição de desabrigado/abrigado, enfocando o olhar do próprio grupo, com recortes de gênero e etário, bem como o olhar do Estado sobre o grupo; 2) as práticas sociais admitidas e recomendadas pelo gestor de abrigos temporários e as rotinas necessárias aos abrigados, sinalizando semelhanças, contradições e conflitos entre a concepção de ordem do Estado e a dinâmica da vida social dos abrigados; e, 3) os impactos da condição de abrigado sobre as demais esferas da vida cotidiana, com recorte de gênero e etário.

A participação nesse projeto do NEPED/UFSCar motivou-me a escrever meu projeto de mestrado em Sociologia e a desenvolver, no período de 2007-2009, a dissertação “A Dimensão de Gênero na Análise Sociológica de Desastres: conflitos entre desabrigadas e gestoras de abrigos temporários”. Mais uma vez, agora nos abrigos temporários, a qualidade problemática da interação entre o grupo social afetado e os agentes de atenção social ofertada pelo Estado aparecia nos relatos⁷.

⁷ Apenas para ficar em um dos exemplos de como a assistente social apareceu em minha pesquisa de mestrado, a seguir, o relato de umas das assistentes sociais gestora de um abrigo provisório no município de Nova Friburgo/RJ, organizado em uma escola pública: “A escola tem uma dispensa natural dela, ao lado da cozinha. Então, a princípio, nós até pensamos que pudéssemos utilizar aquele espaço. Mas, invadiram a cozinha de noite [desconfia de alguns desabrigados], levaram a carne toda [carne bovina e frango] que tinha no freezer, **que é um objeto de luxo, que aqui a gente ganhou**. Então, a gente não pôde mais deixar lá e eu tive que trancar [os mantimentos] aqui na sala da direção. Então, a gente poderia ter carne aqui por uns 20 dias, porque o freezer da escola foi bem abastecido. Mas **eles fizeram até churrasco**, dizem, **coisa que eles não fazem na casa deles**”. Tal discurso da assistente social é característico de um preconceito de classe, que prolonga o desastre como diferença social, na qual os grupos afetados e atendidos não podem dispor livremente dos víveres para eles enviados. E prolonga a diferença porque o outro (o desabrigados, o miserável, a população empobrecida) nunca é visto como sujeito de direitos por conta da dimensão de classe. O desabrigado receber o alimento como favor, “que aqui a gente ganhou”, não como direito; a carne passa a ser considerada um “objeto de luxo”; os desabrigados fazerem “até churrasco, coisa que eles não fazem na casa deles”, são qualificações (ou desqualificações) feitas pela assistente social dentro de sua relação de dominação para com os abrigados, sendo justamente o recorte de classe o definidor de tal relação (SIENA, 2009, p. 94).

Assim, durante o desenvolvimento da minha dissertação outras questões de pesquisa foram emergindo como, por exemplo, as relativas às políticas e regularidades das ações da assistência social em cenário de desastre, principalmente no que diz respeito ao controle, ao conflito, aos tensionamentos persistentes entre os afetados e os técnicos responsáveis pela atenção social, motivando-me a refletir cada vez mais a respeito do papel exercido pela assistência social neste contexto, razão pela qual dediquei meu doutorado a este tema.

Se ao longo da iniciação científica e do mestrado a inserção no trabalho de campo costumava se dar logo após o evento de inundação e/ou deslizamento e os depoimentos do desastre faziam referência à enchente, aos danos materiais e simbólicos havidos no doutorado me detive mais na ótica do desastre como processo e particularmente, naquela fase posterior ao *desastre visto como fenômeno de espetacularização*. Houve um “ajustamento de foco” do que vem a ser, de fato, o desastre. Até então, mesmo que de forma implícita, eu vinha calcada na concepção de que o desastre era deflagrado quando houvesse a chuva, por exemplo.

No decorrer da realização desta pesquisa de doutorado, observei que o desastre não havia sumido, mas sim apenas havia mudado suas feições. Era um processo longo, com laços para trás e para frente, no passado e no futuro do que era considerado até então e pontualmente como “o momento da tragédia”. Demorei a compreender que os aspectos constitutivos do desastre eram estruturais, tanto em relação aos grupos sociais que são vulnerabilizados recorrentemente, portanto, historicamente, em seus espaços vividos, quanto em relação a um Estado já disposto a estigmatizar, por meio de seus agentes, com

viés de classe, os grupos mais pobres. Quando passei a encarar o desastre como um tipo de crise crônica, atrelado a um processo sociohistórico longo de vulnerabilização, pude entender que o desastre persistia, não enquanto durassem as chuvas, mas enquanto os grupos vulnerabilizados não tinham garantidos os seus direitos de cidadania. E, mais precisamente, que o desastre já estava instaurado antes mesmo das chuvas. Assim, podemos utilizar a metáfora do desastre como um “fantasma”, na qual sua presença não é facilmente identificada, mas que “assombra” os grupos empobrecidos, independente ou não das nuvens no céu estarem “carregadas”.

O desvendar deste desastre como um “fantasma” constitui-se, a meu ver, no maior desafio aos gestores públicos, principalmente aqueles de defesa civil e assistência social e aos estudiosos do tema: desmascarar e articular os elementos sociais que produzem o desastre, não como um fenômeno que “atinge” nossas sociedades, mas que é produzido no âmbito das relações sociais que se expressam nela, no padrão de desenvolvimento que optamos por escolher, nas desigualdades que insistimos em conviver. Suas feições são identificáveis em âmbito macro e microssociais. Seu teor está nas relações sociais e enfaticamente na interação dos empobrecidos com o Estado.

Por fim, a história pessoal desta pesquisadora se mistura com a história de criação e consolidação deste grupo de pesquisa, coordenado pela Professora Doutora Norma Valencio, o que só aumenta a responsabilidade perante a finalização desta tese de doutorado, pois não é apenas uma tese, mas um trabalho fruto de quase oito anos de dedicação e acúmulo de experiências na temática dos desastres. Estes oito anos mostraram que o caminho a ser percorrido ainda é muito longo e precisa de novos “desbravadores”, já que as

políticas de atenção aos grupos sociais vulnerabilizados, e afetados recorrentemente em desastres, continuam limitadas e com vieses de classe que precisam ser rompidos para a busca da garantia de direitos de cidadania dos que vivem sob as nuvens cinzentas da cotidiana proteção social desigual.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Frente a um fenômeno entendido como desastre, a defesa civil tem a missão institucional de coordenar todas as ações no cenário, inclusive àquelas de assistência social. Segundo levantamento realizado por Valencio (2012a), hoje, no Brasil, os desastres aumentam e abrangem, aproximadamente, 1.637 municípios por ano. Em um universo de 5.565 municípios, 29,42% destes vivem anualmente esse percalço. Isso significa dizer que tal missão institucional tem sido solicitada em nível nacional, o que implica a necessidade da defesa civil, cada vez mais, aprimorar suas práticas profissionais e fortalecer sua predisposição ao diálogo e a articulação com os vários órgãos envolvidos no contexto de desastre.

Por um lado, se existe uma realidade nacional que demanda uma transformação no *approach* de enfrentamento dos desastres e clama pelo aprofundamento da política de redução dos mesmos, por outro, assistimos a um descompasso da presença institucional que tem a missão de fazer frente a esta realidade. Nos municípios brasileiros, a assistência social tem uma presença institucional significativamente maior em relação à defesa civil. Para ilustrar tal descompasso, atenta-se que 99,9% dos municípios brasileiros possuem estrutura organizacional para tratar da política de assistência social enquanto que 59,26% dos municípios possuem unidade de defesa civil (IBGE, 2010a). O hiato de presença da defesa civil implica o potencial hiato de articulação desta com os demais órgãos na providência de redução de desastres no plano local. A assistência social, embora seja uma das primeiras instituições que está presente

no contexto social adverso aqui referido, não possui a missão institucional de coordenar todas as ações, o que limita, em certo sentido, obstrui e desorienta as providências que se vê impelida a tomar, sobretudo quando o desastre persiste no órgão governativo local como “o momento trágico”.

Todavia, seja com a presença da defesa civil, seja com a presença da assistência social, o atendimento público de resposta ao “momento trágico”, a atenção social, para àqueles grupos sociais afetados tem se caracterizado pela precariedade. Ou seja, recorrente tem sido um tipo de atendimento que se baliza pelo reino das necessidades (e não dos direitos), não ultrapassando, assim, o suprimento das carências, no qual o provimento com colchões e cestas-básicas a tais grupos sociais afetados seja considerado suficiente pelo ente público.

Estudos sobre as políticas de defesa civil em cenário de desastres foram feitos por Valencio et al (2004; 2005), Valencio (2009; 2012a), (Valencio e Valencio (2010). Tais estudos apontam que a lógica de restabelecer uma normalidade prévia ao “momento trágico” é a seguida pelas políticas de defesa civil, assim como um tipo de gerenciamento de desastres, no qual as ações de resgate são o ápice do esforço profissional e digna de reconhecimento, com medidas pontuais de reabilitação mais imediata.

Porém, há uma lacuna no debate quando se trata do atendimento estratégico da assistência social em desastre. Assim, este trabalho tem o intuito de analisar, em termos sociológicos, as razões pelas quais a lógica operativa e as práticas profissionais da assistência social no atendimento às populações vulnerabilizadas e efetivamente afetadas no desastre – na forma de desalojadas e

desabrigadas⁸ – continuam tão precárias. Para isso, esta tese focaliza os modos como a assistência social **interpreta** o contexto de desastre e, desde aí, **identifica** os grupos sociais e sujeitos afetados junto aos quais realizará a sua **atuação** técnica. Analisar-se-á a qualidade desta interpretação perita, os vieses na identificação daqueles com os quais irá interagir, os quadros valorativos e sua atuação na forma de interação social.

Para compreender a problemática acima é preciso reiterar qual a definição de desastre que norteia esta tese. A denominação “desastres naturais” é muito comum entre os meios de comunicação, na literatura científica e no senso comum para referir-se a ocorrência de fenômenos severos da natureza e os danos e prejuízos que provocam num dado lugar. Eventos tais como, tsunamis, inundações, terremotos, furacões, erupções vulcânicas têm sido considerados diretamente como sinônimos de “desastres naturais”. Tal concepção, durante séculos, tem favorecido a crença de que não há quase nada por fazer diante de tais desastres, porque, por serem vistos como fenômenos naturais, são considerados inevitáveis (CARDONA, 2001).

Este tipo de visão sobre a temática tem favorecido um imaginário social que considera os desastres como feitos do destino ou da má sorte e, ainda, atribuído a causas sobrenaturais ou divinas. Vestígios deste tipo de interpretação se encontram nas legislações de alguns países anglo-saxões, onde ainda se utiliza a definição de “ação de Deus” ou de “força maior” em afirmações que contenham a possível ocorrência de um desastre (IDEM, 2001).

⁸ Conforme o Glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicina de Desastres (CASTRO, 1998) desabrigado é um “desalojado ou pessoa cuja habitação foi afetada por dano ou ameaça de dano e que necessita de abrigo provido pelo Sistema” e desalojado é aquela “pessoa que foi obrigada a abandonar temporária ou definitivamente sua habitação, em função de evacuações preventivas, destruição ou avaria grave, decorrentes do desastre, e que, não necessariamente, carece de abrigo provido pelo Sistema” (p. 52).

Na mesma linha de Cardona, Lavell (1993) afirma que o debate em torno da problemática dos desastres, no continente latino-americano, tem enfatizado o estudo dos parâmetros físicos de eventos naturais que ameaçam a sociedade, dando a tais parâmetros o aspecto de uma totalidade interpretativa que eles, contudo, não têm. O autor se reporta a Hewitt (1983) para afirmar, na contramão do privilegiamento do discurso em torno dos processos físico-naturais, que se deve compreender os desastres como eventos temporal e territorialmente circunscritos, isto é, essencialmente sociais. A tendência de conceber os desastres como um mundo à parte, como uma desordem introduzindo-se na ordem, como o imprevisível se impondo ao previsível seria, para Lavell, um reducionismo da dinâmica social e dessa forma, os fatores sociais e econômicos são colocados numa posição dependente da natureza na forma como os danos e prejuízos se manifestam.

O avanço tecnológico tem facilitado a previsão dos fenômenos naturais, permitindo dar alertas ou avisos antecipados de eventos intensos que se aproximam. A indagação que persiste é por que os desastres continuam a ocorrer após a profusão de informações sobre “as forças da natureza”. Numa abordagem sociológica, a resposta a tal indagação necessita considerar o desastre como um **fenômeno social**, no qual há um desencadeamento não só agudo/abrupto de uma crise⁹ como também o problema crônico das rotinas se manifesta (VALENCIO, 2012b). Tal desencadeamento de rotinas deterioradas, de um dado

⁹ Entendendo “crise” conforme os termos de Nogueira (2004, p. 16), “uma crise sempre destrói e desorganiza: caracteriza-se precisamente por modificar o peso relativo das coisas, tirá-las do lugar ou do fluxo rotineiro, alterar seu sentido, dispô-las de um outro modo. Numa fase de crise, são suspensos ou postos em xeque os conceitos e ideias com que interpretamos o mundo. Tendemos a nos angustiar porque nos sentimos ameaçados em nossos próprios fundamentos, naquilo que dominamos e conhecemos, que nos sustenta. Justamente por isso, fica prejudicado todo o sistema de vínculos e comunicações: entre o Estado e os indivíduos, o geral e o particular, os grupos e as comunidade, as instituições e o social, a razão e a emoção”.

meio social, necessita ser entendido como uma relação, ou, como um processo de vulnerabilização, no qual se busca o entendimento de algo que é devido como direito aos sujeitos, por meio da identificação do processo pelo qual suas capacidades de autodefesa são permanentemente subtraídas de relações de vulnerabilidade (ACSELRAD, 2006).

Para analisar os impactos de um desastre, segundo Quarantelli (2006), a variável fundamental é o nível de organização social, tirando-se, assim, o foco da importância do fator de ameaça e valorizando as **relações políticas que se refletem territorialmente**. Há um sujeito/grupo social com uma determinada circunscrição espacial/socioambiental que recebe o impacto de uma ameaça externa (no caso desta tese: chuvas intensas, enchentes). Tal impacto será um agente estressor dependendo da circunscrição socioambiental, do contexto socioeconômico, mas, e principalmente, dependendo da relação do grupo social com o sistema protetivo do Estado. Quaisquer que sejam os fatores de ameaça aos quais os desastres estejam atrelados, estes não envolvem apenas marginalmente as pessoas:

trata-se de aquilo que ocorre centralmente *com* elas. Ao se ter isso em consideração, a trama das relações em que tais pessoas estão envolvidas, a **qualidade de sua interação com as instituições que adotam providências frente às suas necessidades e direitos é o enfoque necessário a se ajustar** (VALENCIO, 2012b, p. 12, grifo nosso).

Ainda, segundo a autora, os desastres podem ser considerados como sendo uma forma de crise na esfera social, isto é, envolvem tanto a esfera privada quanto a esfera pública da vida de uma dada coletividade. Há três aspectos

essenciais acerca dos desastres que devem ser mais frequentemente considerados, a saber:

(1) O cerne do desastre é o *meio social*, o conjunto complexo de sujeitos e forças atuantes; (2) um desastre pode ser descrito como um acontecimento social trágico e pontual sem que, com isso, seja preciso sonegar sua definição como um tipo de crise crônica na esfera social, ou seja, é possível convergir analiticamente *situação* e *processo*; (3) devido às características transescalares dos sujeitos e das relações sociais envolvidas, os desastres podem mesclar situações rotineiras e não-rotineiras (VALENCIO, 2012b, p. 11).

Valencio (2012b) avança no debate sobre desastres quando os apresentam sob duas formas diferentes e indissociáveis, quais sejam: como uma crise aguda e como uma crise crônica, convergindo, analiticamente, situação e processo. E é exatamente no imbricamento dos aspectos da situação em si com a do processo no qual esta situação é produzida que esta tese se propõe a trabalhar. Quando analisamos apenas a crise aguda – num recorte socioespacial que corresponde à concepção do território como cenário que aglutina a destruição de um amplo sistema de objetos, públicos e privados, de uso corrente de um dado grupo social (como, por exemplo, analisar apenas o “momento trágico” da ocorrência de uma enchente em Ribeirão Preto/SP e, conseqüente, inundação de moradias) – podemos perder de vista a crise crônica na qual determinado grupo social está inserido e o faz vivenciar recorrentemente o desastre. Por isso, um estudo que mescle as dimensões macro e microssociais se faz necessário para buscar as lógicas produtoras e operantes em um contexto de desastre – e é isso que se busca nesta tese.

Assim, a definição de desastre que é utilizada no desenvolvimento desta tese é aquela que o concebe como um fenômeno social de perturbação do lugar, ameaçando-o de desintegração/ruptura. Um lugar que “não é apenas um quadro de vida, mas um **espaço vivido**, isto é, de experiência sempre renovada, o que permite, ao mesmo tempo, a reavaliação das heranças e a indagação sobre o presente e o futuro” (Santos, 2000, p. 114). Ou seja, um lugar trabalhado na perspectiva de um mundo vivido, que leva em conta outras dimensões do espaço geográfico, conforme se refere Milton Santos (1997), quais sejam os objetos, as ações, a técnica e o tempo. Por fim, um lugar que não diz apenas respeito aos objetos na paisagem que o configuram, mas às relações sociais em si (passadas, presentes e futuras), cujo produto é, apenas em parte, espacialmente visível (VALENCIO, 2012b).

Deste modo, rompendo com a concepção de “desastres naturais”, cremos que não existem apenas fatores de ameaça que incidem aleatoriamente sobre um determinado lugar – apreendido na concepção de *espaço vivido* – mas, também, e, principalmente, há o *processo de vulnerabilização*, que precisa ser assim entendido para compreender quais rupturas e desfiliação social, sejam elas agudas ou crônicas, os desastres causam na dinâmica da vida social de um grupo que entendemos como afetado.

Há relações sociopolíticas na produção do lugar na forma como é organizado os seus fixos e fluxos e que tem imbricações socioambientais e socioeconômicas. Nesta tese, a dimensão **sociopolítica** toma proeminência, pois é aí que o escopo dos direitos de cidadania pode ser mais nitidamente evocado.

A dimensão sociopolítica pode ser observada nas relações entre os grupos sociais que produzem o lugar e algumas das instituições que são

responsáveis em dar materialidade a proteção deste espaço em caso de desastre, como a defesa civil e a assistência social. Então, é na convergência ou na divergência entre esses atores (grupos afetados e agentes de atenção social – defesa civil/assistência social) nas arenas decisórias que observamos a tessitura do lugar seja se compondo, recompondo ou deteriorando.

Portanto, o que interessa a este trabalho é a reflexão acerca de quais os direitos humanos que, na interação dos grupos circunscritos ao lugar com as autoridades locais, não conseguem ser garantidos, ser sistematicamente tratados, reivindicados e perseverar, já que o Programa Nacional de Direitos Humanos-III preconiza a ampliação das conquistas na área dos direitos e garantias fundamentais quando internaliza a diretriz segundo a qual “a primazia dos Direitos Humanos constitui princípio transversal a ser considerado em todas as políticas públicas (PNDH-III, 2010, p. 23)”.

Considerando o processo de vulnerabilização para determinar os processos decisórios que impõem desastres aos mais empobrecidos, e a existência de lugares previamente fragilizados – mas que se constituem como lócus de vivência e de história, onde o sentido de pertença e a resistência dos grupos sociais vulnerabilizados se manifestam (cf ZHOURI; OLIVEIRA, 2010) – há muitas indagações a serem feitas, tais como: como as instituições públicas identificam esta fragilização que integra o espaço e as pessoas que o produzem? Quais valores e princípios norteiam as relações do ente público com o lugar? Quais são as perturbações significativas que o lugar sofre que o tensiona?

Por fim, busca-se, mais especificamente, analisar qual tem sido, ou será, o papel dos agentes de atenção social diante deste quadro desafiante da produção social do espaço que é sociopoliticamente predisposto aos desastres.

1.1 Procedimentos Metodológicos

Conforme dissemos, no Brasil, o fenômeno social de desastres apresenta duas formas diferentes, porém indissociáveis, quais sejam: como uma crise crônica e como uma crise aguda (VALENCIO, 2012b). A cada desastre oficialmente (portanto, politicamente) reconhecido, primeiramente por decreto municipal e posteriormente por portaria ministerial, evidencia-se um discurso oficial do desastre como uma crise aguda, como uma **excepcionalidade**, explicitada como situação de emergência ou estado de calamidade pública.

Apesar deste discurso de excepcionalidade dos desastres, como analisado por Valencio (2012a), estes ocorrem numa preocupante regularidade. Como abordado pela autora,

Se considerarmos que, atualmente, o Brasil conta com 5.565 municípios e os desastres oficializados pelas autoridades locais, no período de 2003 a 2010, somaram 13.098 decretos municipais (...) encontramos uma média de 1.637,25 decretos reconhecidos ao ano. Isso representa que, aproximadamente, 29,42% dos municípios brasileiros passam anualmente por esse percalço, exigindo auxílio nas instâncias superiores de governo e apoio regional para lidar com os danos e prejuízos havidos em sua circunscrição (VALENCIO, p. 98, 2012a).

Ou seja, no conjunto de desastres que acontece a cada ano, que são milhares, e no conjunto de desastres que é recorrente, ano após ano, nos mesmos lugares, observamos que se trata de uma crise crônica. O que está subjacente nesta **regularidade** dos desastres, se estes são entendidos como um fenômeno social, é que existem grupos sociais estruturalmente mal protegidos pelo Estado, desde os primórdios republicanos quando as elites governamentais entremearam o controle oligárquico de extensos territórios com a iniciativa de

inauguração de obras vultosas, o que consagrou como legítima a contínua desterritorialização de grupos sociais não funcionais a tal projeto, de progresso e de poder (VALENCIO, p. 55, 2012a).

Há, portanto, uma dimensão sociopolítica que faz o desastre sempre vir à tona e nunca ser resolvido, configurando-se em uma **crise social** que, dentre outros aspectos, envolvem, no processo de vulnerabilização, as formas inadequadas e/ou insuficientes de atendimento público que os subcidadãos têm acesso. Daí, porque fazemos a seguinte pergunta: por que as políticas públicas de atendimento aos grupos socialmente vulnerabilizados e particularmente afetados em desastres caracterizam-se recorrentemente pela precariedade?

Para entender essa precariedade é preciso ter em mente a afetação multidimensional nos desastres. Conforme Valencio (2012a), tal afetação multidimensional se refere à simultaneidade e sinergias entre dimensões objetivas e subjetivas, materiais e simbólicas de perdas, danos e prejuízos, os quais se associam:

- a) À morte de familiares, vizinhos e/ou amigos por vezes seguida de limitadas providências públicas de recuperação dos corpos e de apoio oficial aos ritos de luto, suscitando a banalização da súbita supressão da vida humana e do desaparecimento da pessoa do seu círculo de convivência cotidiana;
- b) Ao exercício extenuante de determinadas técnicas corporais para manter-se vivo e/ou resgatar membros da comunidade afetada diante da ausência e/ou demora do provimento de resgate por serviço especializado;
- c) Ao surgimento de enfermidades e lesões decorrentes da piora da qualidade ambiental no interior ou na circunscrição da moradia afetada, bem como nos locais públicos transformados em abrigo provisório;
- d) À destruição/danificação da moradia e dos demais sistemas de objetos do mundo privado, sejam eles de valor material ou imaterial, muitos dos quais indispensáveis às práticas rotineiras dos membros da família na esfera pública ou privada, bem como para a sua afirmação identitária;
- e) À inviabilidade do exercício do trabalho decorrente da destruição/danificação de instalações e equipamentos imprescindíveis para viabilizá-lo, com reflexo negativo na renda monetária do indivíduo e da família bem como no seu suprimento direto;
- f) Ao deslocamento involuntário imposto por autoridades locais à família, retirando-a compulsoriamente de sua moradia danificada ou do terreno da

- moradia destruída sem oferecer-lhe o respeito simultâneo na guarda de bens e na recuperação de seus direitos territoriais;
- g) Ao confronto com o poder de polícia de agentes públicos que fragmentam a família e deterioram a qualidade dos vínculos entre seus membros ao destituir pais da autoridade sobre os filhos menores e restringi-lhes a convivência quando resistem a deixar suas moradias em áreas consideradas de risco;
 - h) À indução, do agente público, para que a família desterritorializada compulsoriamente e emocionalmente fragilizada procure alternativas de moradia provisória junto a parentes e amigos, pressionando e penalizando a rede primária de relações desta (no geral, também composta por gente empobrecida) e a tensionando com compromissos morais de acolhimento que, nos mais das vezes, são muito onerosos material e espacialmente, e estão além de sua condição de viabilizá-lo;
 - i) Ao deslocamento compulsório da família para o equipamento público/comunitário que passa às funções de abrigo provisório (no caso de impossibilidade de acolhimento do grupo por sua rede primária), no geral, mal administrado e distante do lugar original de moradia, o que elimina o arbítrio familiar pela escolha da territorialidade privada;
 - j) À deterioração das relações cotidianas entre as famílias e entre os indivíduos, tanto no contexto de abrigo provisório quanto no de acolhimento em moradia de terceiros, o que se deve, dentre outros, às ausência de privacidade e imposição de novas regras de convivência por outrem;
 - k) Às incertezas e angústias do grupo em relação ao seu futuro, associado aos transtornos, limitações e dificuldades nas rotinas do presente;
 - l) Às incessantes providências práticas de recomposição material da moradia e de seu conteúdo, restaurando e/ou recuperando objetos para suprir minimamente o dia a dia da vida doméstica; e,
 - m) À dissolução progressiva da convivência comunitária, devido à perda dos elementos organizativos de sua dinâmica cotidiana e à dispersão da vizinhança, cada qual tomando um rumo distinto, embora enfeixados numa mesma precariedade. E assim por diante.

(VALENCIO, 2012a, p. 142-143).

Para responder a pergunta lançada anteriormente e analisar o processo sociopolítico subjacente a esta crise social que, sobretudo, envolve a assistência social e a defesa civil, é necessário compreender os aspectos do debate recente em torno desta crise, por meio da realização da revisão bibliográfica. Tal revisão, sob a perspectiva das ciências sociais, traz o tema dos riscos, tais como a partir de Beck (1997), Giddens, (1991; 1997), Lash (1997), Lieber e Romano-Lieber (2002), Mitjavila (2002), Cardoso (2006) e Acselrad (2006). E, completa com o debate da sociologia dos desastres, por meio do levantamento e análise das

discussões mais relevantes no âmbito sociopolítico, como nos estudos de Gilbert (1998), Lavell (1993, 2002), Oliver-Smith (1998), Quarantelli (1998, 2005), Valencio (2008; 2012a; 2012b), Valencio et al (2006; 2007, 2008). Tais perspectivas teóricas são necessárias para “calibrar” o olhar desta pesquisadora para a segunda parte da pesquisa, qual seja, a pesquisa documental.

Como parte da pesquisa documental, se busca o discurso institucional sobre desastres. O faço por meio da análise documentos dos oficiais de defesa civil (Política Nacional de Defesa Civil, Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, Manual de Administração de Abrigos Temporários), assistência social (Lei Orgânica de Assistência Social, Norma Operacional Básica, Política Nacional de Assistência Social, Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais) e afins. Partindo dos conceitos de desastre como crise social (convergindo crise aguda e crise crônica), do processo de vulnerabilização que a institui e do lugar como suporte de ser no mundo (espaço vivido), buscou-se identificar nestes documentos qual o tipo de atendimento aos grupos vulnerabilizados e afetados em desastres preconizado pelas instituições de defesa civil e assistência social, ou seja, procurou-se detectar qual o tipo de relação entre o agente público responsável pela atenção social em desastres e o grupo de afetados que estas políticas almejam.

As políticas são construídas de maneira genérica e baseadas em um nível ideal de atendimento. Como bem pontua Koga (2003), as políticas públicas apresentam fortes limitações, pois se restringem ao estabelecimento prévio de públicos-alvo e de demandas genéricas não conseguindo “abarcas as desigualdades concretas existentes nos diversos territórios que compõem uma

cidade, e assim permitir maior efetividade, democratização e conquista de cidadania (KOGA, 2003, p. 20)".

Por isso, quando se leva tais políticas para uma dimensão microsocial, por mais que os agentes do Estado estejam imbuídos do discurso institucional, há um conjunto de fatores específicos da realidade concreta, de condições materiais e sociais que permitem ou não dar operacionalidade para tais políticas. A escala do local aprofunda a problematização daquilo que é veiculado no plano político macrossocial do discurso institucional, que é esvaziado de sentido. O plano local fornece elementos das incongruências e contradições de uma racionalidade, de um discurso que se promove no nível nacional.

Para contrapor as formas discursivas no plano macro e micro, me debrucei sobre o caso do município de Ribeirão Preto, localizado no interior do estado de São Paulo. Este foi selecionado, em primeiro momento, por se tratar de um município que recorrentemente tem sofrido com os desastres, principalmente aqueles relacionados às chuvas intensas. Segundo a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Ribeirão Preto (RIBEIRÃO PRETO, 2008), nos últimos anos, a cidade vem enfrentando, de maneira cada vez mais frequente e com maior intensidade, enchentes e alagamentos. Segundo estudos de Pitton e Maia (2009) Ribeirão Preto tem, em média, cerca de três inundações/ano que, dentre os diversos lugares afetados, destacam-se os que são vulnerabilizados socioespacialmente. O município foi selecionado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil para discutir a reformulação da Política Nacional de Defesa Civil (PNDC) no ano de 2005 – que foi conduzida pela equipe do NEPED a qual esta pesquisadora fazia parte –, em razão de ser um dos municípios que mais sofrem com os danos

e prejuízos em decorrência de enchentes e inundações no interior do Estado de São Paulo.

No que concerne à análise das relações entre os agentes públicos responsáveis pela atenção social em desastres e os grupos sociais recorrentemente afetados, três coletas de campo foram empreendidas a fim de lidar com momentos diferentes do desastre entendido como fenômeno social, por conseguinte como processo. Nelas, adotamos procedimentos qualitativos que subsidiaram a melhor compreensão do processo sociopolítico em desastres.

Em busca do discurso institucional local de assistência social sobre as políticas públicas em desastres e de como a instituição tem atendido o grupo social de empobrecidos recorrentemente afetado, na primeira coleta de campo, ocorrida em dezembro de 2010, buscou-se o contato, por meio da realização de entrevista, com a Secretária Municipal de Assistência Social, logo após mais um incidente com as enchentes ter acometido grupos sociais já vulnerabilizados em seus lugares, mais especificamente o grupo de moradores dos núcleos de favela da Vila Elisa, Tanquinho e Vila Zanetti. Outras entrevistas também foram realizadas com as assistentes sociais que trabalharam no atendimento ao grupo de moradores destes núcleos de favela afetados. A partir destas entrevistas, a pesquisadora tomou conhecimento do projeto de deslocamento (idealizado e executado pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, por meio da Companhia Habitacional Regional/COHAB e da Secretaria de Assistência Social) que estava sendo colocado em curso no município, qual seja: o futuro deslocamento dos moradores dos núcleos de favela recorrentemente afetados em desastres para o conjunto habitacional do Jardim Wilson Toni.

A segunda coleta de campo ocorreu, em novembro de 2011, pouco tempo após o projeto de deslocamento ter sido efetivado – entre os meses de julho e agosto de 2011 os moradores dos núcleos de favela da Vila Elisa, Tanquinho e Vila Zanetti foram deslocados para o Jardim Wilson Toni. Nesta etapa da pesquisa, entrevistas foram realizadas com tal grupo de moradores que sofria constantemente com os danos materiais, emocionais e simbólicos associados das enchentes que tomavam constantemente os seus antigos lugares de morar e que agora residiam no Jardim Wilson Toni. Nas abordagens junto destes moradores, buscou-se, prioritariamente, a configuração de um ponto de vista coletivo sobre o processo de deslocamento. Os moradores foram interpelados de forma aleatória pela pesquisadora, nas ruas do bairro, e alguns deles abriram as portas de suas casas para a realização das entrevistas em profundidade ou mesmo as concederam nos espaços públicos do bairro – no campo de futebol, no ponto de ônibus, nas calçadas, nas dependências do condomínio.

A terceira, e última, coleta de campo ocorreu em julho de 2012, perto da data de aniversário de 1 ano do deslocamento. Nesta etapa, novamente, foram entrevistados os moradores do Jardim Wilson Toni a fim de buscar suas visões/avaliações sobre o processo de deslocamento, de adaptação e construção do novo lugar. Além dos moradores do Jardim Wilson Toni, foram entrevistados representantes da área de Habitação Social do município, demais responsáveis pelo processo de deslocamento e representantes do executivo municipal para avaliar, sob várias óticas, como está ocorrendo o processo de adaptação neste novo lugar, como se dá a relação das assistentes sociais com os moradores do Jardim Wilson Toni, como a política pública foi implementada e quais os novos

desafios subjacentes a tais soluções. A seguir, a figura 1 destaca os atores entrevistados em cada uma das etapas de pesquisa e o tempo cronológico neste processo de deslocamento:

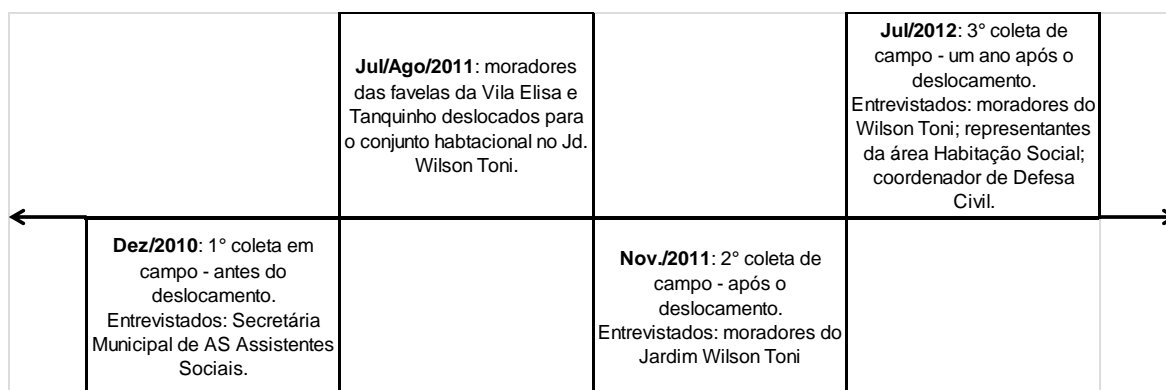


Figura 1: Linha do Tempo – O processo de deslocamento das famílias dos núcleos de favelas da Vila Zanetti, Vila Elisa e Tanquinho para o conjunto habitacional no Jardim Wilson Toni e a inserção da pesquisadora na pesquisa de campo.

Os procedimentos adotados em campo integraram a observação direta e assistemática das práticas dos entrevistados, por meio: da coleta de relatos orais (QUEIROZ, 1991), auxiliada por um roteiro semiestruturado de entrevistas, com a utilização de um gravador, quando permitido pelo entrevistado; e da fotodocumentação, a fim de visualizar/compreender, para além das palavras, como se deram os processos analisados¹⁰. Importante ressaltar que todos estes

¹⁰ O uso dos vários procedimentos adotados em campo, inclusive entrevistas e fotodocumentação, são bem definidos por José de Souza Martins no trecho a seguir: “Em particular na Sociologia, a imagem, sobretudo a fotografia, por ser flagrante, revelou as insuficiências da palavra como documento da consciência social e como matéria prima do conhecimento. Mas, nessa dialética, revelou suas próprias insuficiências. É nos resíduos sociológicos desse peneiramento que está a imensa riqueza da informação visual e que estão os desafios da fotografia às ciências sociais. Tomar a imagem fotográfica como documento social em termos absolutos envolve as mesmas dificuldades que há quando se toma a palavra falada, o depoimento, a entrevista, em termos absolutos, como referência sociológica, que são as dificuldades de sua insuficiência e de suas limitações” (MARTINS, 2008, p. 11).

procedimentos foram adotados em conformidade com as disposições do Código de Ética do Sociólogo, de 1997.

Cabe esclarecer que, visando preservar a identidade dos nossos entrevistados, optou-se nesta tese 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.

A pesquisa de campo foi realizada no contexto de uma sociedade complexa, razão pela qual o uso de múltiplos procedimentos é justificável, como uma tentativa de melhor cercar nosso objeto, uma espécie de “princípio de projetores convergentes”, no qual distintas metodologias convergem para obtermos uma visão mais total do mundo, ou trazer à tona o que está acontecendo, de principal, no meio analisado, no âmbito da problemática anteriormente referida (BASTIDE *apud* SILVA, 2004).

Espera-se que a coleta, a sistematização e a interpretação das informações oriundas da pesquisa de campo, juntamente com a revisão bibliográfica e documental, possibilitem uma melhor compreensão do olhar sociológico sobre o tema de desastres no contexto brasileiro – as convergências limitantes e inadequadas bem como as incongruências entre os planos macro e microsocial –, ressaltando a importância do processo de vulnerabilização dos grupos sociais que são e serão recorrentemente afetados em desastres.

Por fim, este trabalho visa gerar subsídios para a gestão pública imbricando o tema das emergências e desastres com o da promoção dos direitos humanos na construção de um projeto de transformação social.

1.2 Organização do Trabalho

Os resultados obtidos nesta pesquisa serão apresentados na seguinte estrutura:

- Capítulo 1: são apresentadas as considerações iniciais, com a demarcação do conceito de desastre que norteia todo o trabalho. Além disso, são expostos os procedimentos metodológicos adotados.
- Capítulo 2: teve o intuito de problematizar os principais conceitos de risco e desastre que compõem o debate contemporâneo das ciências sociais
- Capítulo 3: buscou-se a análise do processo de urbanização preconizado pelo Estado que empurrou os grupos sociais empobrecidos para as ditas “áreas de risco” e o processo de vulnerabilização dos mais pobres frente às chuvas intensas.
- Capítulo 4: teve o intuito de buscar o discurso institucional sobre desastres, por meio da análise documentos dos oficiais de defesa civil e assistência social. Partindo dos conceitos de desastre como crise social (convergindo crise aguda e crise crônica), do processo de vulnerabilização que a institui e do lugar como suporte de ser no mundo (espaço vivido), buscou-se identificar nestes documentos qual o tipo de atendimento aos grupos vulnerabilizados e afetados em desastres preconizado pelas instituições de defesa civil e assistência social, ou seja, procurou-se detectar qual o tipo de relação entre o ente público e o grupo de afetados que estas políticas almejam.
- Capítulo 5: são apresentadas e analisadas todas as incursões em campo, com o intuito de mostrar os aspectos da relação de deterioração sociopolítica (observada no capítulo anterior, em âmbito federal) na dimensão do terreno (tomando como caso o município de Ribeirão Preto),

permitindo, assim, aprofundar a problematização daquilo que é veiculado no plano político macrossocial do discurso institucional de assistência social.

- Capítulo 6: Nas conclusões são abordadas algumas reflexões a partir do trabalho de pesquisa, que procuraram subsidiar as políticas públicas no que concerne a este desafio sempre reflexivo que é implementar e formular políticas públicas de resposta aos desastres.

2 DO RISCO ESTRUTURAL AO DESASTRE PERSISTENTE

Este capítulo pretende problematizar os principais conceitos de risco e desastre que estão no debate contemporâneo das ciências sociais, pois alguns desses se ajustam a certos discursos que embasam as políticas de defesa civil e de assistência social de controle ao sedimentar uma racionalidade monológica que, então, será um dos desafios na preocupação do ente público com a garantia de direitos dos grupos sociais vulnerabilizados.

2.1 Do Risco Estrutural...

O conceito de risco tem tomado o centro do debate nas Ciências Sociais em virtude do aumento de sua frequência e intensidade no plano material, mas também no plano da cultura, da preocupação em dar sentido ao mundo das coisas que compõem certa noção de perigo ameaçando aspectos centrais da existência social. Desde a década de 1980, as relações da sociedade com as questões da sustentabilidade entraram em pauta, como explicita Cardoso:

Certamente a importância da temática nos últimos 20 anos está ligada às mudanças sociais, políticas e econômicas recentes, sobretudo a partir do enfraquecimento do Estado de Bem-Estar e das estruturas de seguridade social implantadas a partir da Segunda Grande Guerra, e da reestruturação do capitalismo, com a globalização da economia e a ampliação da competição em vários setores. (CARDOSO, 2006, p. 27).

A contribuição das Ciências Sociais acerca dos riscos é a de demonstrar que os mesmos não são exclusivamente um fenômeno natural ou tecnológico,

mas também social, mostrando que “as questões ecológicas só vieram à tona porque o ‘ambiente’, na verdade, não se encontra mais alheio à vida social, humana, mas é completamente penetrado e reordenado por ela” (BECK, GIDDENS, LASH, 1997, p.08).

Os riscos, para Ulrich Beck e Anthony Giddens, não são meros efeitos colaterais do progresso, mas centrais e constitutivos desta sociedade altamente moderna, ameaçando toda forma de vida no planeta. Esses autores oferecem uma extensa argumentação teórica para demonstrar que os riscos contemporâneos foram se desenvolvendo e se ampliando no âmago do próprio processo de modernização, os quais foram produzidos pela moderna sociedade industrial. Assim, novos conceitos, como o de sociedade de risco ou de globalização dos riscos, servem para entender nossas práticas sociais contemporâneas no território.

Ulrich Beck propõe a substituição da ideia de ordem social pela de risco, salientando o risco sistêmico na sociedade contemporânea, considerada por ele como uma sociedade “moderna pós-industrial”. Segundo o autor, a situação normal da sociedade é catastrófica, havendo constantemente a discussão do cotidiano em que os riscos atingem potencialmente todo mundo, indistintamente de classes, etnias, crenças etc. “Com o advento da sociedade de risco, os conflitos da distribuição em relação aos ‘bens’ (renda, emprego, seguro social...) são encobertos pelos conflitos de distribuição dos ‘malefícios’” (BECK, 1997, p.17). Trata-se de riscos com efeitos globais, denominada pelo autor como risco de civilização. Neste mesmo sentido, Bruseke concorda com Beck ao assinalar que:

A sociedade industrial caracterizada pela sua capacidade de gerar riquezas e distribuí-las desigualmente, em uma proporção até então desconhecida, ganha na perspectiva de Beck, uma outra dimensão: ela deixa de ser exclusivamente uma sociedade baseada no princípio da escassez e torna-se uma sociedade cada vez mais saturada, mais cheia de imponderáveis e efeitos não-previsíveis (BRUSEKE, 1997, p.117).

Na mesma linha de Beck, guardadas suas diferenças, Giddens afirma que o processo de modernização fez com que os riscos deixassem de ser contingentes e acidentais para se tornarem parte constitutiva da própria modernidade. A ânsia de transformar continuamente o território introduz, sobretudo, a instabilidade iminente na vida social. Segundo Giddens há “(...) um novo perfil de risco introduzido pelo advento da modernidade. Chamo de perfil de risco um elenco específico de ameaças ou perigos característicos da vida social moderna” (GIDDENS, 1991, p.112). Atualmente, a característica de nossas vidas é o que se poderia chamar de “incerteza fabricada”. Muitos aspectos de nossas vidas tornaram-se abertamente organizados apenas em termos de “suposições de cenário”, a partir da construção dos possíveis resultados futuros. Isso ocorre não porque atualmente nossas circunstâncias de vida tenham se tornado menos previsíveis do que costumavam ser, mas sim porque aquilo que mudou foram as origens da imprevisibilidade. Muitas incertezas com que nos deparamos hoje foram criadas pelo próprio desenvolvimento das forças produtivas do conhecimento humano. O problema consiste em que não há mais caminhos claros de desenvolvimento conduzido de um estado de coisas para outro (GIDDENS, 1997).

Assim, na sociedade de risco, o meio social, como também as coletividades, são constantemente confrontados com os limites e com as consequências de suas ações. Dessa forma, surge deste debate o conceito de

reflexividade para explicar a possibilidade de autocrítica que a sociedade tem diante de suas práticas e risco:

A reflexividade da vida social moderna consiste no fato de que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre estas práticas sociais, alterando assim constitutivamente seu caráter (GIDDENS, 1991, p.46).

Entretanto, tanto Beck quanto Giddens são criticados por não incorporarem a diversidade social nos processos discursivos, sociais e políticos de construção da noção de risco. Conforme saliente Acelrad (2002, p. 04), não há

nenhuma referência aos distintos modos pelos quais os atores sociais evocam a noção de risco, nem às dinâmicas da acumulação que subordinam as escolhas técnicas, nem tampouco ao trabalho de construção discursiva de que depende a configuração das alianças no âmbito das lutas sociais.

Num debate nacional sobre o conceito de risco, Cardoso (2006) destaca-se pela iniciativa de pontuar e analisar o risco a partir das concepções dos diferentes campos disciplinares, principalmente aqueles que dizem respeito à Medicina, às Engenharias e às Ciências Sociais. Na Medicina, como dito por Cardoso (2006), surgiram novos jargões que se tornaram recorrentes, tais como: “grupos de risco” e “comportamento de risco”. Neste campo de estudo, à noção de risco emprestou-se uma conotação *moral*, “em que se responsabilizam os indivíduos pelas ‘opções’ assumidas em termos de atitudes e comportamentos classificados como perigosos” (CARDOSO, 2006, p. 28). Contudo, como bem lembrado pelo autor, “a estigmatização dos ‘grupos de risco’ (usuários de drogas,

homossexuais etc.) que acompanhou a epidemia da AIDS mostra claramente os perigos implícitos nessa tendência” (Idem).

Uma das implicações desta abordagem *moralizadora*, ainda segundo o autor, refere-se às estratégias de interagir com os grupos vulnerabilizados para dotar-lhes de “percepção do risco”, contrapondo-se às práticas culturais dos mesmos (“buscando identificar suas ‘irracionalidades’ cognitivas”). O discurso científico que toma esse rumo naturalizou a produção social de uma identidade deteriorada ‘para sempre’, ou seja, o estigma, uma marca duradoura e visível (GOFFMAN, 1980) que classifica os grupos sociais que vivenciam os riscos como resultando de sua “ignorância” ou mesmo do seu “descuido”.

Assim, para o ente público imbuída de tal visão do risco, os grupos sociais vulnerabilizados vivenciam cronicamente a deficiência das políticas e das instituições que deveriam protegê-los por conta da “falta de percepção do risco” que os culpabilizam, como se a realidade precária dependesse da responsabilidade individual e a superação desta de seus próprios meios. O discurso em torno da “percepção de risco” dos grupos vulnerabilizados não é somente estigmatizador, mas também despolitizador, porque retira as responsabilidades do bojo da relação sociopolítica, que protege direitos de cidadania, para transformá-las em atributos do sujeito, invisibilizando as deficiências, limitações e omissões do Estado naquilo que lhe compete nesta interação. O Estado não só estigmatiza e despolitiza, mas também desumaniza tais grupos sociais, já que os trata como “ignorantes” do que decorre não tornar prioritária a proteção da cidadania desses. Neste ponto, Acselrad (2000) complementa afirmando que onde o Estado julga faltar “percepção de risco” programas de educação ambiental são implementados para forjar uma

“conscientização ambiental” de quem precisa fazer algo por si mesmo. Portanto, podemos afirmar que as noções de “percepção de risco” e de “educação ambiental” caminham juntas neste tipo de discurso institucional despolitizado e desumanizado.

Na área das Ciências Exatas em geral, com ênfase nas Engenharias, a temática dos riscos destaca-se pela abordagem quantitativa do tema. Nestes estudos, o risco refere-se “(...) à previsibilidade de exposição a um perigo incerto, que pode ocorrer, mas que não pode ser evitado” (CARDOSO, 2006, p. 29). É como se os riscos pudessem ser contidos mediante cálculos quantitativos e probabilísticos de níveis de aceitabilidade de uma ameaça. Tal abordagem dos riscos que enfatiza sua quantificação parte de um paradigma “objetivista” ou “realista”. Assim, tal discurso visa à prescrição de intervenções preventivas no terreno ou compensatórias ao nível puramente das racionalidades de mercado (indenizações subvalorizadas), e se mostrará cada vez mais presente no espaço das políticas públicas brasileiras devido a grande influência que os peritos oriundos das engenharias têm no meio político-institucional. As engenharias são privilegiadamente a forma como o meio perito se apresenta junto às instituições do Estado para “resolver” os problemas socioespaciais. Tudo se passa como se o que faltasse para conter as desigualdades sociohistóricas fossem “soluções de engenharia”. Os peritos colocam em dominância suas técnicas para a reconfiguração territorial que incide na transformação dos lugares, “desacoplam” do próprio meio social esses espaços da forma como tinham, até então, sido tecidos e coletivamente significados. Então, a concepção intervencionista deste meio perito é a que mais incisivamente procede a uma violência simbólica que, posteriormente, se configura em uma violência completa por meio da redefinição

espacial e das demais práticas que se estabelecem entre as frações do Estado e os moradores.

Críticas a esta abordagem intervencionista do meio perito têm sido feitas, sobretudo por Cardoso (2006), Acselrad (2000; 2002) e Lieber e Romano Lieber (2002), no que tange ao fato de que o cálculo da probabilidade é apresentado como capaz de dimensionar a incerteza, mas não de excluí-la. Para estes críticos, o risco não é um mero cálculo de probabilidade, mas sim uma construção social.

Uma abordagem crítica a esta violência praticada pelo meio perito – ao denominar tudo como risco, e com isso legitimar o seu domínio sobre o território vivido é a dos chamados “construcionistas”, da qual Mary Douglas é uma das principais representantes, senão precursora de tal abordagem. A autora introduziu a discussão da cultura na avaliação de risco, mostrando como a variação cultural das noções de pureza e poluição são representações coletivas que têm como fundamento necessidades sociais de manutenção dos padrões de ordem dominante e da estrutura social que lhe convém (DOUGLAS, 1976). Segundo a autora, “tudo que pode acontecer a um homem na forma de desastre deveria ser catalogado de acordo com os princípios ativos envolvidos no universo de sua cultura particular” (Idem, p. 15).

Tais distinções entre as definições do conceito de risco permitem atestar que o risco é uma seleção arbitrária de certas interpretações acerca de um recorte da realidade com determinada tendência negativa, ou seja, é um vir a ser como cenário adverso que projeta para um futuro preocupante, o qual poderá ser evitado caso outras “atitudes” ou “rumos” sejam tomados pelos agentes sociais envolvidos.

Ao mesmo tempo em que o risco está no futuro e, por conseguinte, é imensurável, não palpável, os discursos institucionais brasileiros tendem a construir certa materialidade – principalmente quando tais discursos são duros, homogêneos, corporativos –, que corporifique o futuro, resultando em uma “presentificação” da ameaça para que os agentes sociais que adotam o comportamento tido como de risco, em parte, cessem de fazê-lo. Sendo assim, naquilo que diz respeito a forma como o Estado brasileiro lida com a questão do risco impera a concepção da forma como é problematizado pelas Engenharias.

2.2 ...Ao Desastre Persistente

No debate internacional sobre a temática dos desastres, a coletânea “What is a Disaster?” (1998) é referência. O organizador, Enrico Quarantelli, reuniu vários especialistas (geógrafos, antropólogos, cientistas políticos, sociólogos) que se dedicam aos estudos sobre desastres para responderem a questão que intitula a coletânea. E, a partir das tentativas de resposta a tal pergunta, um novo debate foi deflagrado.

No campo de estudos da Sociologia dos Desastres, o termo desastre é objeto de grandes discussões e de poucos consensos. Para Quarantelli (1998), a falta de um consenso mínimo na definição do que se chama desastre impede o avanço no debate científico. Segundo a análise do autor, a ênfase nas discussões e estudos de casos de desastres é um obstáculo para o aprimoramento teórico e compreensão do fenômeno. Além disso, aponta outras dificuldades em obter essa definição, quais sejam: a grande complexidade dos eventos a serem analisados

que combinam, por exemplo, convulsões sociais, terremoto e fome em uma determinada localidade; a distância analítica entre as duas principais correntes que entendem o desastre ou como acontecimento físico ou como construção social.

As duas principais correntes problematizam a questão de forma diferente do que decorrem produções de subsídios científicos apontando para rumos múltiplos e divergentes, para reduzir ou mitigar os desastres. Enquanto que no desastre entendido como acontecimento físico foca-se nas ameaças naturais, tais como chuvas, terremotos, tsumanis e o tipo de providência que se tomará será em relação à previsão de tais ameaças, no desastre entendido como construção social o foco é na sociedade e as medidas para amenizar os desastres dirão respeito essencialmente às pessoas e seus lugares.

Com abordagens tão díspares sobre o mesmo fenômeno, os subsídios científicos gerados seguem rumos múltiplos e diferentes para a redução de desastres. Embora houvesse abordagens teóricas tão díspares na discussão mediada por Quarantelli no ano de 1998, prevalecia o entendimento comum dos pesquisadores da temática ali envolvidos no debate em tratá-lo como um tipo de crise social, envolvendo tanto uma construção social quanto um acontecimento físico.

Já para o autor Oliver-Smith (1998) a falta de consenso é própria da prática científica, pois esta propicia a criação do ambiente de contestação e pluralidade de ideias. Segundo o autor, a falta de consenso não leva à estagnação do debate, pois o desastre é um termo “mobilizador” por si só e importante para explicar parte de nossa realidade social. Mas, Oliver-Smith busca algumas respostas para a impossibilidade de uma definição consensual e

algumas delas são as seguintes: o desastre consiste na intersecção de uma coletividade de processos e eventos sociais, ambientais, culturais, políticos, econômicos, físicos, tecnológicos que estão inter-relacionados e acontecendo em uma variada dimensão de tempo, ou seja, os desastres são eventos totalizantes; o fato de o termo “desastre” ser de uso geral, do senso comum, literário, científico e esses diferentes usos refletem certa mobilização pelo assunto.

Para Oliver-Smith (1998), os desastres estão associados a um conjunto de efeitos provocados por uma conjuntura de processos e condições sociais, ambientais e tecnológicas. O autor considera o desastre enquanto uma produção de efeitos, no qual há características internas complexas e multidimensionais. Tal complexidade e multiplicidade desenvolvem pontos de vista relativos e contraditórios sobre os desastres e alguns são pontuados pelo autor, quais sejam: 1) no paradigma do risco, o foco é nos agentes do ambiente natural e tecnológico distanciando-se, assim, fundamentalmente, da natureza social do desastre e impedindo a generalização e a construção da teoria; 2) no paradigma do desastre como construção social, a sua causa pode estar vinculada diretamente à sociedade e o mesmo passa a ser definido pelas expressões e dimensões socioculturais de determinada localidade; 3) o desastre envolve, basicamente, uma interação socioambiental; e 4) o desastre entendido como fenômeno não rotineiro, no qual pode ser tratado como um desestabilizador, como incerteza e desordem, como um colapso.

Assim, Oliver-Smith, quando da análise de outros autores na temática, observa um consenso mínimo sobre a definição de desastre que precisa ser considerado, qual seja: o desastre é um fenômeno que desafia a realidade viável socialmente construída, pois provoca uma disrupção coletiva no cotidiano por

tratar-se de um evento não-rotineiro da sociedade. E, em suas palavras, “disasters disrupt routine life, destabilize social structures and adaptations and endanger world-views and systems of meaning (OLIVER-SMITH, 1998, p. 182)¹¹”. Segundo o autor, independente de haver consensos ou não em torno do conceito de desastre, este é um fenômeno socioambiental que não está diminuindo, em número de ocorrências, e sim aumentando em escala planetária e, só por isso, deveria ser cada vez mais estudado pelos cientistas sociais.

As diversas conotações sobre o problema dos desastres e os argumentos que salientavam o vivenciamento destes por meio das práticas particulares dos vários grupos socioculturais afetados ainda separavam a contribuição dos diversos pesquisadores, porém a importância da arena política e dos meios de comunicação de massa no imaginário popular em torno de desastres os reunia novamente.

Dessa forma, Quarantelli suscitou um novo debate com vários pesquisadores das ciências humanas em torno do tema e, no ano de 2005, publicou, juntamente com Perry, uma nova obra retomam a questão – What is a disaster? New answers to old questions. Os organizadores da obra percebem que ainda não se chegou a um consenso consistente, mas observam um relevante ponto de entendimento, qual seja, a concepção de desastre como um fenômeno social ou, mais precisamente, um evento de caráter disruptivo da dinâmica e da estrutura social. E, segundo Quarantelli, é exatamente este caráter disruptivo da dinâmica social e/ou estrutura que diferencia um evento entre desastroso ou catastrófico.

¹¹ “Os desastres causam uma interrupção na rotina, desestabilizam estruturas e adaptações sociais e colocam em perigo visões de mundo e sistemas de significado” (Tradução livre).

Para Quarantelli (2006), a variabilidade dos danos é considerado o fator que permite caracterizar uma catástrofe, sobretudo quando as infraestruturas referentes à vida cotidiana – como interrupção do fornecimento de energia elétrica, de água, de serviços de comunicação (telefone, internet etc.), serviços de transporte (aéreo, rodoviário, portuário etc.) – são seriamente comprometidas. Num contexto de catástrofe, há uma maior variedade de atividades de caráter social que precisam ser restabelecidas em comparação à magnitude dos danos verificada num desastre. Conforme Quarantelli, tal diversidade dos danos numa catástrofe implica considerar a danificação ou destruição de infraestruturas de órgãos de emergência e de outras instituições públicas (hospitais, escolas, presídios etc.). Assim, outro aspecto que pode contribuir para a configuração de uma catástrofe se refere à impossibilidade de uma capacidade de resposta e reconstrução frente ao cenário de destruição, em virtude do corpo técnico que compõe os órgãos de emergência estar ferido, morto ou incomunicável. Outro aspecto importante em relação aos órgãos de emergências se refere aos conflitos que podem surgir em seu interior, ou entre os diferentes órgãos, e ainda destes com outras instituições (organizações não governamentais, por exemplo), que acabam emergindo quando o contexto desastre demanda uma atuação de instituições externas à localidade afetada.

Dessa problemática, emerge outro elemento destacado por Quarantelli (2006), que se refere à cobertura dos meios de comunicação na configuração da construção social da catástrofe. Enquanto os desastres tendem a evocar, ao menos, a cobertura da mídia local, alguns desastres de grandes proporções despertam a atenção da comunidade midiática durante um período relativamente longo. No caso das catástrofes, o papel cumprido pelo sistema midiático revela-se

distinto daquele que é desempenhado num desastre. Entre um desses aspectos que permitem a diferenciação, insere-se o tempo de cobertura dada pela mídia 'nacional', isto é, aquela com difusão nacional de notícias. Outro aspecto se refere à presença da mídia eletrônica na conformação de uma catástrofe, ao difundir coberturas visuais diárias dos acontecimentos, permitindo um acompanhamento quase *in loco* da situação, logicamente explicitando e definindo elementos condizentes à produção simbólica de um ponto de vista sobre a catástrofe, ou seja, há uma seleção dos relatos e testemunhos dos afetados para compor determinado argumento.

Quarantelli (2006) acredita que, em razão da junção dos elementos de distinção supracitados, a esfera política assume maior importância numa catástrofe do que num desastre. Isso porque, na maioria das vezes, numa catástrofe estão envolvidas instituições da esfera federal. Assim, há uma maior exposição dessas, demonstrando supostas falhas em seus desenhos institucionais, na coordenação de suas atuações, na dissociação entre os seus discursos e suas práticas etc.

Portanto, para analisar os impactos de um desastre, segundo Quarantelli (2006), a variável fundamental é o nível de organização social, tirando-se, assim, o foco da importância do fator de ameaça e valorizando as **relações políticas que se refletem territorialmente**. Há um sujeito/grupo social com uma determinada circunscrição espacial/socioambiental que recebe o impacto de uma ameaça externa (neste caso, chuvas intensas). Tal impacto será um agente estressor dependendo da circunscrição socioambiental e também da relação do grupo social com o sistema protetivo, aqui representado pela relação com o Estado.

Quarantelli lembra que um furacão, com a mesma potência, que atravessasse vários territórios acomete um número diferente de pessoas em cada um deles. Os danos do momento do impacto e pós-impacto estarão associados à pobreza e ao funcionamento da rede de relações para aliviar o sofrimento social, o que tem implicações diretas na **esfera política**, sendo algo que precede o acontecimento trágico. Remetendo a Quarantelli, Valencio pontua:

Podemos supor que as sistemáticas temporadas de furacões no contexto de miséria estrutural no Haiti permanecerão, por longo tempo, vivenciadas como catástrofe, não apenas como um desastre, devido à irresolução e aumento interno de problemas de moradia, saneamento e alimentação, dentre outros, que explicitam a impossibilidade da população em promover a reprodução social de seu meio (VALENCIO, p. 03, 2008).

Acosta (2005), voltada em seu estudo para o contexto mexicano de passagem de um furacão, também apontou para a esfera política como um dos pontos focais no entendimento do desastre, já que este é “producto de la acumulación de riesgos y de vulnerabilidades, relacionados con y derivados del tipo de sociedad y de economía que se han ido desarrollando con el paso del tiempo” (ACOSTA, 2005, p.22)¹². Para a autora, embora os desastres sejam processos multidimensionais e multicausais, muitos deles derivam de riscos solidamente estabelecidos em modelos de desenvolvimento (ou seja, escolhas políticas) que reforçam as desigualdades sociais, perpetuando a vulnerabilidade global.

Uma das importantes contribuições que Quarantelli trouxe na discussão em torno do que é o desastre, na coletânea do ano de 1998, foi a de Claude

¹² “Produto da acumulação de riscos e vulnerabilidades, relacionados com e derivados do tipo de sociedade e de economia que tem se desenvolvido com o passar do tempo” (Tradução livre).

Gilbert. Este autor identificou, naquela época, três diferentes abordagens sobre o conceito de desastre que poderiam ser agrupadas em três principais paradigmas que se sucederam desde a década de 1940/1950 até o final da década de 1990, quais sejam: o primeiro, desastre como replicação de um tipo de guerra; o segundo, desastre como expressão social da vulnerabilidade; e o terceiro, desastre como um estado de incertezas geradas pelas próprias instituições.

O paradigma do desastre como replicação de um tipo de guerra é aquele que moveu as instituições de Estado (especialmente àquelas mais diretamente envolvidas o contexto da Guerra Fria) para evocar a disrupção de um espaço vivido como decorrência de um acontecimento físico devastador induzido por um agente externo considerado, então, como inimigo. Tal paradigma balizou as políticas públicas dos países inseridos no contexto de Guerra Fria que almejaram produzir soluções para a recuperação do espaço vivido a partir do uso de altas tecnologias, sobretudo tecnologias coincidentes com as militares – por exemplo, àquelas dos centros de monitoramento e alerta dos fatores de ameaça. Este paradigma, embora já superado no debate científico internacional, ainda vigora no discurso estatal brasileiro sobre os desastres, já que nomeia o fenômeno como “desastre natural” e o Estado financia, privilegiadamente, instituições e órgãos de pesquisa que monitoram apenas as possíveis ameaças desse “inimigo natural”.

Já os outros dois paradigmas, nascidos ao longo das décadas de 1980/1990, buscam – seja com o recorte da vulnerabilidade, seja com o recorte da incerteza – no interior do espaço vivido, nas relações sociais a compreensão do que seja o desastre. Tais paradigmas entendem o desastre não como uma ameaça natural externa, mas como um processo social.

A partir da década de 1980 emerge o paradigma do desastre como expressão social da vulnerabilidade, no qual o desastre não é visto como uma consequência social, mas sim uma ação social, uma ação coletiva criada no interior da própria sociedade. Isto é, os desastres são crises historicamente construídas e que se encontravam em uma espécie de “hibernação”.

Nascido na década de 1990, o paradigma do desastre como um estado de incertezas geradas pelas próprias instituições acredita que a incerteza poderia ser compreendida como produzida pelas sociedades complexas, a partir de disfunções resultantes das frágeis articulações entre as especialidades científicas, criando vácuos de representações e incertezas referidas tanto aos provimentos vitais quanto ao que se refere a uma orientação mais abrangente para assegurar as rotinas da vida social. A incerteza não seria meramente produzida em razão da ausência de comunicação ou informação, mas, também, pelo excesso de informações, às quais não se encaixariam na realidade e suscitariam uma espécie de desorientação coletiva (GILBERT, 1998).

O primeiro paradigma, que via o desastre como um tipo de guerra, foi paulatinamente suplantado no debate científico a partir da década de 1980, os outros dois, mais recentes, convivem com interpretações mais complementares do que distintas e trazem atrelados a si, mais contundentemente, o debate sobre o conceito de vulnerabilidade aos desastres. Portanto, passamos agora para uma breve caracterização sobre os estudos de vulnerabilidade.

Os estudos sobre vulnerabilidades, assim como sobre desastres, vieram numa “crescente” em relação a retirarem os processos sociais das margens da discussão e trazê-los para o centro do debate. O uso científico do termo vulnerabilidade tem suas origens nas pesquisas de geografia e riscos naturais, ou

seja, do risco de ocorrência dos eventos naturais e de sua concretização, o desastre. Durante um longo tempo os conceitos de risco, assim como os de desastre (como exposto anteriormente), se assimilaram a uma possibilidade e a um feito, associados a uma só causa: um fenômeno externo, muitas vezes dito como “natural” (chuvas fortes, terremotos, furacões, tsunamis, vulcões, seca), perante o qual não se tinha muito a fazer.

No entanto, o marco conceitual do termo vulnerabilidade surgiu da experiência humana em situações que a própria vida diária, considerada normal, era difícil de distinguir de uma situação de desastre, por exemplo, como em situações de populações vivendo em extrema pobreza (CARDONA, 2001).

Nos estudos que focam a vulnerabilidade aos desastres há uma gama de definições do que se entende por vulnerabilidade. Segundo uma rede internacional de estudiosos da temática, as interpretações e definições de vulnerabilidade podem ser divididas em três diferentes abordagens, quais sejam: àquelas que focam no risco/perigo; às que focalizam na economia política; e àquelas que dão enfoque ao conceito de resiliência ecológica. Cada uma destas abordagens foi separada pelas questões focais as quais almejam responder.

Nas abordagens do risco/perigo sobre vulnerabilidade, as questões focais são as seguintes: Quais são os perigos? Quais são os impactos? O que está exposto, para que, onde e quando? Abaixo, um quadro esquemático que agrupa algumas definições de vulnerabilidade que abarcam esta abordagem:

Quadro 1: Abordagens sobre vulnerabilidade que focam no risco/perigo

| Abordagens biofísicas, risco/perigo: |
|---|
| <p>Gabor and Griffith (1980) A vulnerabilidade é a ameaça (a materiais perigosos) a que as pessoas estão expostas (incluindo agentes químicos e a situação ecológica das comunidades e seu nível de preparação para as emergências). Vulnerabilidade é o contexto de risco.</p> |
| <p>Timmerman (1981) A vulnerabilidade é o grau no qual um sistema atua negativamente para a ocorrência de um evento perigoso. O grau e a qualidade da reação adversa são condicionados pela capacidade de resistência de um sistema (uma medida da capacidade do sistema para absorver e se recuperar a partir do evento).</p> |
| <p>UNDRO (1982) A vulnerabilidade é o grau de perda de determinado elemento ou conjunto de elementos em risco, resultante da ocorrência de um fenômeno natural com uma determinada magnitude.</p> |
| <p>Kates (1985) A vulnerabilidade é a capacidade de sofrer danos e reagir adversamente.</p> |
| <p>Pijawka and Radian (1985) A vulnerabilidade é a ameaça ou a interação entre o risco e o estado de preparação. É o grau em que os materiais perigosos ameaçam uma determinada população (risco) e a capacidade da comunidade para reduzir os riscos ou consequências adversas do lançamento de tais materiais perigosos.</p> |
| <p>Bogard (1989) A vulnerabilidade é definida operacionalmente como a incapacidade de tomar medidas eficazes para se garantir contra perdas. Quando aplicado a indivíduos, a vulnerabilidade é uma consequência da impossibilidade de mitigação eficaz e é uma função da nossa capacidade de detectar os perigos.</p> |
| <p>Mitchell (1989) A vulnerabilidade é o potencial de perda.</p> |
| <p>Chambers (1989) A vulnerabilidade refere-se a exposição às contingências, estresses e a dificuldade em lidar com eles. A vulnerabilidade tem, portanto, dois lados: um lado externo dos riscos, choques e estresse a que um indivíduo ou família está sujeito; e um lado interno que é a desproteção, desamparo, o que significa a falta de meios para enfrentar sem perdas prejudiciais.</p> |
| <p>Dow (1992) A vulnerabilidade é a capacidade diferencial de grupos e indivíduos para lidar com os perigos baseados em suas posições nos mundos físico e social.</p> |

| |
|--|
| <p>Alexander (1993) Vulnerabilidade do ser humano é uma função dos custos e benefícios de habitar áreas de risco de desastres naturais.</p> |
| <p>Watts and Bohle (1993) A vulnerabilidade é definida em termos de exposição, capacidade e potencialidade. Assim, a resposta prescritiva e normativa para a vulnerabilidade é reduzir a exposição, aumentar a capacidade de resposta, reforçar o potencial de recuperação e de controle dos danos (ou seja, minimizar as consequências destrutivas) através de meios públicos e privados.</p> |
| <p>Blaikie et al. (1994) Por vulnerabilidade entendem-se as características de uma pessoa ou grupo em termos de sua capacidade de antecipar, lidar com, resistir e recuperar do impacto de um perigo natural. Trata-se de uma combinação de fatores que determinam o grau em que a vida de alguém e sua subsistência são colocadas em risco por um evento identificável na natureza ou na sociedade.</p> |
| <p>Dow and Downing (1995) A vulnerabilidade é a diferença de susceptibilidade entre as circunstâncias que contribuem para a vulnerabilidade. Fatores biofísicos, demográficos, econômicos, tecnológicos e sociais, tais como faixa etária predominante da população, a dependência econômica, o racismo e o amadurecimento da infraestrutura são alguns dos fatores que foram examinados em associação com os perigos naturais.</p> |
| <p>Cutter (1996) A vulnerabilidade é concebida como um risco biofísico, bem como uma resposta social, mas dentro de uma área ou domínio geográfico específico. O espaço geográfico pode ser onde as pessoas e lugares vulneráveis estão localizados, ou espaço social – que nesses lugares são mais vulneráveis.</p> |
| <p>IPCC (1997) A vulnerabilidade é definida como o grau em que um sistema natural ou social é suscetível aos danos das mudanças climáticas. A vulnerabilidade é uma função de sensibilidade de um sistema para com as mudanças do clima e a habilidade em se adaptar a tais mudanças. Neste quadro, um sistema altamente vulnerável seria aquele que é altamente sensível a pequenas mudanças no clima.</p> |
| <p>Adger (2000) Vulnerabilidade individual e coletiva e políticas públicas determinam a vulnerabilidade social aos perigos e riscos ambientais, defino aqui como a presença ou ausência de capacidade para resistir a choques e tensões aos meios de subsistência.</p> |

SIENA, M. Adaptado e traduzido de <http://www.vulnerabilitynet.org/>

Já nas abordagens da economia política sobre vulnerabilidade, as questões focais são as seguintes: Como as pessoas e lugares são afetados de forma diferente? O que explica capacidades diferenciadas para lidar e se adaptar? Quais são as causas e consequências da susceptibilidade diferencial? A seguir, um quadro esquemático que agrupa algumas definições de vulnerabilidade que abarcam esta abordagem:

Quadro 2: Abordagens sobre vulnerabilidade que focam na economia política

| Abordagens da economia política: |
|---|
| <p>Susman et al (1984) Vulnerabilidade é o grau em que as distintas classes da sociedade estão diferencialmente expostas aos riscos.</p> |
| <p>Liverman (1990) Distingue entre a vulnerabilidade como condição biofísica e a vulnerabilidade como definida pelas condições políticas, sociais e econômicas. A vulnerabilidade da sociedade é definida, em ambas, no espaço geográfico (onde as pessoas vulneráveis e lugares estão localizados) e no espaço social (que naquele local é vulnerável).</p> |
| <p>Downing (1991) A vulnerabilidade tem três conotações: refere-se a uma consequência (por exemplo, a fome) e não a uma causa (por exemplo, a seca); o que implica uma consequência adversa; e é um termo relativo que se diferencia entre os grupos socioeconômicos ou regiões, ao invés de uma medida de privação absoluta.</p> |
| <p>Cutter (1993) A vulnerabilidade é a probabilidade a que um indivíduo ou grupo serão expostos e afetados por situações de perigo. É a interação dos perigos do lugar (risco e mitigação) com o perfil social das comunidades.</p> |
| <p>Bohle et al (1994) A vulnerabilidade é melhor descrita como uma medida agregada de bem-estar humano que integra a exposição ambiental, social, econômica e política a uma série de potenciais perturbações nocivas. A vulnerabilidade é um espaço social multidimensional definido pela capacidade de determinação política, econômica e institucional de pessoas em lugares específicos em tempos específicos.</p> |
| <p>Cannon (1994)</p> |

A vulnerabilidade é uma medida do grau e do tipo de exposição ao risco gerado por diferentes sociedades em relação aos perigos. A vulnerabilidade é a característica de indivíduos e grupos de pessoas que habitam um dado espaço natural, social e econômico, dentro do qual eles são diferenciados de acordo com sua posição na sociedade variando em grupos e indivíduos mais ou menos vulneráveis.

SIENA, M. Adaptado e traduzido de <http://www.vulnerabilitynet.org/>

Por fim, nas abordagens de resiliência ecológica sobre vulnerabilidade, as questões focais são as seguintes: Por que e como fazer a mudança de sistema? Qual é a capacidade de responder à mudança? Quais são os processos subjacentes que controlam a capacidade de enfrentar ou se adaptar? A seguir, a definição de vulnerabilidade que abarca esta abordagem:

Quadro 3: Abordagem sobre vulnerabilidade que foca na resiliência ecológica

Carpenter, Walker, Anderies e Abel (2001)

A vulnerabilidade é definida como o oposto de resiliência, na qual resiliência é a “capacidade de um sistema se submeter a uma perturbação e manter sua função e controle”.

Independente das questões focais as quais cada uma dessas classificações de vulnerabilidade responde, há um ponto comum entre elas: consideram a vulnerabilidade como socialmente produzida e que práticas político-institucionais concorrem para vulnerabilizar certos grupos sociais. Porém, o lócus de observação tende a ser o indivíduo ou as situações e não o processo. Nas definições mais correntes sobre vulnerabilidade, a condição apontada está posta nos sujeitos sociais e não nos processos que os tornam “vulneráveis” (ACSELRAD, 2006).

Assim, uma alternativa a estas definições de vulnerabilidade correntes no debate internacional, e que comporá o quadro analítico principal desta tese, é a que considera o *processo de vulnerabilização* (cf. ACSELRAD, 2006). Este trabalho não focalizará o déficit de capacidade de defesa dos sujeitos perante os desastres, mas sim o déficit de responsabilidades do Estado para com estes sujeitos, ou seja, o contexto sociopolítico que envolve sociedade e Estado. Independente dos fatores de ameaça os quais os desastres estejam atrelados, estes não envolvem apenas marginalmente as pessoas, mas sim se trata daquilo que ocorre centralmente com elas (VALENCIO, 2012b). Por isso, primordial para uma análise sociológica sobre desastres é observar a qualidade da interação dos grupos sociais afetados com as instituições que adotam providências frente às suas necessidades e direitos (IDEM).

Considerar os desastres, sob as duas formas que Valencio (2012b) apresenta, como crise aguda e como uma crise crônica, ou seja, como situação e como processo, é que vai possibilitar a captura das particularidades do momento mais crítico sem desconsiderá-lo como parte de uma tessitura socioespacial dinâmica mais abrangente.

Como bem coloca Acselrad (2006), quando foca-se no *processo de vulnerabilização* e não na *condição de vulnerabilidade* dos sujeitos as análises devem se voltar para “os mecanismos que tornam os sujeitos vulneráveis e não sobre a sua condição de destituídos da capacidade de defender-se” (p. 02). O autor ainda faz uma ressalva, indicando que a capacidade dos sujeitos vulneráveis de se defenderem “é fundamental do ponto de vista da constituição de sujeitos coletivos, mas desde que em confronto com as obrigações públicas que

lhes são devidas como diretos e que devem, em primeiro lugar, ser cobradas” (IDEM).

Alerta Acselrad (2006) que quando se centra a análise no déficit de defesa dos sujeitos é o Estado que pretenderá dar aos vulneráveis “defesas contra os danos”, “capacidade de controlar as forças que modelem seu destino”, “aumento no seu capital social e cultural”, sempre uma suplementação de uma carência, pretendendo dar ao cidadão “algo que ele não tenha”. Porém, quando se centra a análise no processo de vulnerabilização, buscar-se-á algo que é devido como direito aos sujeitos, por meio da identificação do processo pelo qual suas capacidades de autodefesa são permanentemente subtraídas por meio, do que o autor chama, de relações de vulnerabilidade. Para o autor a vulnerabilidade é uma noção relativa,

está normalmente associada à exposição aos riscos e designa a maior ou menor susceptibilidade de pessoas, lugares, infraestruturas ou ecossistemas sofrerem algum tipo particular de agravo. Se a vulnerabilidade é decorrência de uma relação histórica estabelecida entre diferentes segmentos sociais, para eliminar a vulnerabilidade será necessário que as causas das privações sofridas pelas pessoas ou grupos sociais sejam ultrapassadas e que haja mudança nas **relações** que os mesmos mantêm com o espaço social mais amplo em que estão inseridos (IDEM, p. 02).

Portanto, importante para um trabalho que enfoque o *processo de vulnerabilização* é determinar os processos decisórios que impõem riscos (por que não desastres?) aos mais desprotegidos, tais como: decisões alocativas de equipamentos danosos (quando, decide-se, por exemplo, em qual região da cidade será o aterro sanitário); dinâmicas não igualitárias do mercado de terras que empurra os mais pobres para as ditas “áreas de risco” (encostas de montanhas, beira do rio etc); programas habitacionais que deslocam

compulsoriamente grupos sociais de seus lugares tradicionais de vivência. Deste modo, importante é focalizar “a proteção aos cidadãos como responsabilidade política dos Estados democráticos, em lugar apenas de se mensurar os déficits nas capacidades de autodefesa dos mesmos” (IDEM).

Assim, o contexto sociopolítico em desastres será o analisado nesta tese. Desde a perspectiva macro a microsocial, a partir do caso de Ribeirão Preto, buscar-se-á compreender porque o atendimento público aos grupos historicamente vulnerabilizados no Brasil permanece precário em contexto de desastre. Para isso, esta tese foca na relação entre o Estado (representado aqui pela assistência social e pela defesa civil) e o grupo de vulnerabilizados e afetados em desastres. Cabe esclarecer que este trabalho não será um estudo sobre pobreza, nem sobre as territorialidades precárias, mas sobre a relação entre Estado e sociedade que gerou/gera os desastres (ainda que tal relação contenha e determine o processo de empobrecimento e as territorialidades precárias).

Pelas razões supramencionadas, o capítulo seguinte almeja ser uma breve análise do processo de urbanização brasileiro que “empurrou” os empobrecidos para as chamadas “áreas de risco”, buscando uma contextualização socioambiental e socioeconômica do processo de vulnerabilização dos grupos sociais frequentemente afetados em desastres.

3 O CONTEXTO SOCIOAMBIENTAL E SOCIOPOLÍTICO DOS GRUPOS SOCIAIS AFETADOS NOS DESASTRES

Enchentes, inundações, deslizamentos, apenas revelam processos socioambientais e político-culturais degradantes precedentes e resultantes do desenvolvimento desigual historicamente constituído neste país. Assim, neste capítulo, busca-se a compreensão deste tipo de desenvolvimento a partir da análise do processo de urbanização preconizado pelo Estado que empurrou os grupos sociais empobrecidos para as ditas “áreas de risco”.

3.1 O Processo de Urbanização Brasileiro: problematizando os dilemas e desafios do morar nas ditas *áreas de risco*

Desde a década de 1970, o Brasil viveu um processo socioeconômico e político de urbanização acelerado e marcado de desigualdades. Conforme Maricato (2000), foi a partir das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade brasileira começou, realmente, a se consolidar, alavancado pela emergência do trabalhador livre, pela Proclamação da República e por uma indústria ainda incipiente. Contudo, devido à ausência de projeto para os escravos recém libertos, ao incremento demográfico natural, as imigrações e aos fluxos vindos do campo – a busca por melhoria de vida e a procura por novos postos de trabalho incentivaram o processo migratório das áreas rurais, que se caracterizavam pela economia de subsistência, onde a unidade produtiva era a família (Durham, 1973) –, ações e políticas higienistas marcaram o início da

República como tentativas do Estado em conter a proliferação de habitações tidas como **insalubres**, ou seja, começaram as denominadas políticas de remoção. Segundo Viana (2008), nessa época, a questão urbana e os problemas das habitações irregulares estiveram diretamente relacionados à questão da saúde pública. Assim, ações e políticas higienistas marcaram as tentativas do Estado de conter a proliferação de habitações insalubres, a partir da destruição de

casas consideradas nocivas à saúde da população, no alargamento das ruas em grandes avenidas, no reagrupamento da propriedade de inúmeros terrenos, na utilização dos novos espaços para implantação de comércios (VIANA, 2008, p.5).

Em contrapartida, não houve nenhuma política habitacional que tivesse como objetivo sanar o *déficit* habitacional criado com a destruição de tais moradias.

A partir da segunda metade do século XX, o Brasil apresentou intenso processo de urbanização. A industrialização foi baseada em baixos salários, os trabalhadores não tiveram seus ganhos regulados pela necessidade de sua reprodução, e isto se associou ao grande contingente de trabalhadores que permaneceu na informalidade, determinando, assim, muito do ambiente a ser construído, refletido nas desigualdades socioespaciais existentes hoje (MARICATO, 2000)¹³. Como bem analisa Martins (2003, p. 11):

O capitalismo que se expande à custa da redução sem limites dos custos do trabalho, debitando na conta do trabalhador e dos pobres o preço do progresso sem ética nem princípios, privatiza ganhos nesse caso injustos e socializa perdas, crises e problemas sociais.

¹³ Pacheco (2008), ao se reportar à cidade de São Paulo, afirma que “enquanto os negros eram expulsos do centro para os bairros afastados, a elite paulistana criava para si bairros exclusivos, como os Campos Elíseos, Higienópolis, a Avenida Paulista e os Jardins” (PACHECO, 2008, p.20), ou seja, estava em curso a segregação socioespacial.

Segundo Maricato (2001), quando da criação do Banco Nacional de Habitação em 1964, as cidades não tinham nem 50% da população do país. Alimentado pelo fluxo intenso de financiamento, o país viveria seu movimento mais forte de produção imobiliária entre 1967 e 1982, atendendo aos interesses dos setores imobiliários e de construção, sem transformar, entretanto, a situação fundiária. Os conjuntos habitacionais foram construídos em áreas desvalorizadas, alimentando a manutenção de vazios e a expansão horizontal urbana. Dessa forma, a política pública urbana preservava as áreas mais valorizadas para o mercado privado, alimentando a especulação imobiliária (MARICATO, 2001). Como bem coloca Manuel Castells (1983), a questão urbana é uma questão ideológica, e essa ideologia tem duplo efeito social: no plano da produção do conhecimento assimila a reprodução da força de trabalho à cultura de toda uma sociedade, a cultura dominante mascara seu caráter classista; no plano social essa ideologia naturaliza as contradições sociais no processo de reprodução da força de trabalho.

Dadas a estrutura do mercado de terras e de moradia, Cardoso (2006) afirma que a inoperância do Estado na implementação de políticas habitacionais efetivas, que considerem a pobreza e a desigualdade, determina as “opções” de acesso à moradia dos grupos sociais empobrecidos, o qual ocorre pela compra ou aluguel de imóveis com valor acessível à sua renda no mercado informal, ou pela ocupação de terras vazias. A partir da análise do morar em cortiços, favelas e moradias autoconstruídas, Kowarick (2009) também trata das opções de acesso à moradia dos grupos sociais empobrecidos, trazendo variações do “viver em risco” que balizam as condições urbanas precárias de vida de tais grupos sociais.

A partir da observação dos indicadores de moradias urbanas construídas através da invasão de terras, Maricato (2001, p. 82) afirma que “a invasão, espontânea ou organizada, é uma alternativa habitacional que faz parte da estrutura de provisão habitacional no Brasil”. Tais ocupações tendem a ocorrer em áreas de encosta, de mananciais e de proteção ambiental, as quais são desprovidas de interesse e possibilidade de exploração econômica pelo capital imobiliário (ACSELRAD, 2006b). Esse tipo de ocupação é, na maioria das vezes, “produto de uma combinação entre forças de mercado e decisões de governo” (SANTOS, 1998, p.112-113). Ou seja, “‘mora onde se pode morar’, no conjunto de ‘opções’ dadas por essa combinação de forças que produz a cidade e suas segregações socioespaciais” (MARCHEZINI, 2010, p. 46).

Na ausência de alternativa habitacional regular, os grupos sociais empobrecidos recorrem aos seus próprios meios e produzem a moradia como podem, o que resulta em padrões de ocupação precários, caracterizados pela autoconstrução das moradias; pela fixação em loteamentos irregulares, sem o certificado legal de propriedade dos terrenos, localizados em terrenos susceptíveis, tais como, encostas, fundos de vale e várzeas, tornando os moradores que produzem o espaço apenas capazes de concretizar técnicas que geram fixos e fluxos suficientes no limite mínimo da sobrevivência, mas ainda não suficientes para lidar com as intempéries cotidianas.

Desde o censo de 1991, o IBGE utiliza o conceito de aglomerado subnormal¹⁴ para caracterizar os padrões de ocupação precários (como os

¹⁴ Segundo informações do censo, aglomerado subnormal “é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios: a)

elencados acima) de milhões de brasileiros. Trata-se de um conceito com certo grau de generalização de forma a abarcar “a diversidade de assentamentos irregulares existentes no País, conhecidos como: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros” (IBGE/BRASIL, 2010). Segundo dados do censo do ano 1991, 6.403.139 pessoas residiam em aglomerados subnormais. Já no censo do ano de 2010, o número total de pessoas residentes em aglomerados subnormais quase dobrou, passando 11.425.644.

A inoperância do Estado com relação à desresponsabilização pública diante de tal padrão de ocupação – que quase dobrou em uma série histórica de 20 anos – faz com que o mercado imobiliário informal cresça vertiginosamente “como decorrência de uma sociedade que distribui desigualmente os benefícios do progresso identificado como modo de vida urbano” (VALENCIO et al., 2008, p. 04-05).

Segundo Valencio *et al* (2004), a produção social das cidades é marcada por práticas políticas conservadoras que, de um lado, subjagam e destroem continuamente, de forma extensiva e intensiva, os sistemas bióticos e abióticos em que se assentam os grupos sociais vulnerabilizados e, de outro lado, exercem um poder de controle sobre as coisas e os grupos que constituem o lugar. Acselrad (2006) afirma, por exemplo, que os anos de 1960 se caracterizaram pelo

Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: • urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou • precariedade de serviços públicos essenciais. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente” (IBGE, p.19, 2010).

esforço estatal, em consonância com o capital privado, de adequar o espaço urbano das principais cidades brasileiras às necessidades do automóvel, privilegiando, assim, as camadas de maior poder aquisitivo. Havia grandes consensos em torno da ideia de que um “bom desenho da cidade é o que permite maior circulação da frota automotiva, mais eletricidade, pavimento, mais acesso à água” (VALENCIO et al, 2004, p.68-69).

Para Valencio (2007), não houve “autoconfrontação” política e técnica diante dos riscos produzidos por produtos e processos identificados com o progresso, uma vez que o Estado, visando o estímulo a atividades econômicas altamente rentáveis, “fechou deliberadamente os olhos para os malefícios socioambientais por elas provocados, silenciando-se” (VALENCIO, 2007, p.2).

Este contexto sociopolítico de projeto de cidade, que acompanhou o processo de urbanização, demonstra que os lugares de morar disponíveis aos grupos sociais vulnerabilizados não são constituídos apenas por circunstâncias naturais prévias – como suscetibilidades geomorfológicas de terrenos com acentuada declividade, ou fundos de vale – mas, também, são construídos por decisões políticas imbuídas de um projeto de cidade (inserido em um modelo de desenvolvimento nacional) que inclui apenas as classes mais abastadas e empurra os grupos sociais empobrecidos para aquilo que posteriormente veio a ser chamado, pelo meio técnico de defesa civil, de “área de risco”.

Diante da necessidade dos mais pobres no fazimento do lugar e refazimento do mesmo, ali depositando sentidos para a sua existência – resistindo no terreno, mesmo com menor força política (cf ACSELRAD, 2009) –, emerge, no interior do Estado, novos mecanismos de contestação a essa territorialização dentre os quais se destaca a substituição da nomenclatura do lugar, que passa de

‘área carente’ para a ‘área de risco’ (VALENCIO, 2009, p. 35). Valencio (2012a, p. 71) salienta que a

“área carente” foi uma denominação elaborada pelos setores afluentes e bem estabelecidos do meio urbano, que se refere menos ao desatendimento público do que à **ideia de periculosidade inerente dos moradores do local**; daí porque a atenção ostensiva das forças de segurança pública ter chegado antes. Ali estariam os que ameaçam a ordem instituída na cidade, porque, na ausência dos equipamentos públicos, dos investimentos em geral, do trabalho e renda no lugar, exporiam formas de convivialidade e costumes afrontadores da racionalidade mercadológica e dos bons costumes que a cidade solicita (grifo nosso).

A nova denominação pública a tais territórios como “áreas de risco” mantém o mesmo juízo de valor, supracitado, sobre os grupos sociais ali inseridos. Contudo, uma das diferenças de resignificar, na ótica pública, ‘área carente’ para ‘área de risco’ é que, a esta última, são acrescentados componentes do ambiente natural, como solos propensos à erosão, inundação, enchentes e afins, para transformar a ocupação de algo tolerável para algo inadmissível (VALENCIO, 2012a).

Porém, a transformação da ‘área carente’ em ‘área de risco,’ e desta em prenúncio de desastre envolvendo os que ali residem, não só altera a relação do Estado com os grupos pertencentes a tais áreas, como também incita mudanças na orientação do que o próprio Estado considera como sendo os seus deveres para com os direitos dos moradores desse espaço. Na ‘área carente’, o Estado tinha o dever de prover à população ali residente serviços sociais e econômicos visando constituir uma infraestrutura nos bairros (instalar creches, postos de saúde, levar energia elétrica, asfalto, água etc.). Já na ‘área de risco’, este dever tem se refletido no seu oposto, isto é, no esvaziamento compulsório do lugar, com

o seu ápice nas medidas de evacuação ou de remoção impostas pelo Estado, que acaba destituindo os moradores da condição de legitimar suas demandas para o fortalecimento do espaço vivido no âmbito dos direitos da pessoa humana (VALENCIO, 2009).

Como fartamente analisado por Valencio (2009; 2012a), o nomeio público do território como “área de risco” pretende tomar o imaginário social, inclusive dos moradores de tais áreas, imbuído do seguinte significado: “tais lugares não deveriam ter se constituído como tal”. Dessa forma, diante das tragédias que ali ocorrem, as autoridades locais se sentem confortáveis para proferir “nós avisamos que ali não se podia morar”. Ressalta Valencio que “tal declaração, para quem a profere e para os interlocutores, parece substituir muito a contento a noção de responsabilidade sobre os fatos dolorosos oriundos da extensiva desproteção social” (VALENCIO, 2012a, p. 73).

Novas technicalidades, como a difusão do uso da cartografização do risco, são adotadas pelo aparato estatal brasileiro como estratégia burocrática a serviço do higienismo social do século XXI. Para invalidar no interior da administração pública o direito dos empobrecidos em “firmar lugar e firmarem-se” nele o Estado se vale de quatro estratégias – muito baseadas numa abordagem quantificada sobre o conceito de risco, a qual visa à prescrição de intervenções preventivas no terreno ou compensatórias ao nível puramente das racionalidades de mercado (como abordado no capítulo anterior) – apontadas por Valencio, quais sejam:

A primeira delas é o da confecção de mapas e cadastros técnicos que identificam lugares e sujeitos que deterioram o projeto harmônico de cidade; a segunda e a terceira estratégias, por vezes sucessivas, outras simultâneas, é a da interdição do território deteriorado com a retirada compulsória de seus moradores de seus lares, seguida da destruição do imóvel (...); a última estratégia é a da realização de obras e demais medidas

paisagísticas para compor um cenário idílico aos que ficam no entorno (VALENCIO, 2012a, p.58).

Tais estratégias têm repercussões positivas no mercado de terra, já que valoriza a propriedade privada que se encontra nas imediações da área. Os argumentos balizados pelo discurso técnico da geografia física e da geologia que perpassam a contestação estatal sobre o lugar de morar dos empobrecidos, não fazem quaisquer considerações acerca da configuração relacional, socioeconômica e sociopolítica, na distribuição desigual do solo tido como menos ou mais suscetível (IDEM). Ou seja, há muito mais elementos determinando a vivência dos empobrecidos no lugar que não apenas àqueles que dizem respeito aos aspectos físicos/naturais do terreno.

Conforme levantamento e análise da base legal de defesa civil realizado por Valencio (2012a), recentemente a defesa civil advertia que todas as unidades da Federação e do Distrito Federal deveriam ter o mapa de risco de seu território como documento complementar de adesão ao Sistema Nacional de Defesa Civil/SINDEC. Nos termos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, artigo 2º, parágrafo 1º:

Os Estados e o Distrito Federal deverão encaminhar à SEDEC/MI (...) mapeamento, atualizado anualmente, das áreas de risco de seu território e disponibilizar apoio para a elaboração de plano de trabalho aos Municípios que não disponham de capacidade técnica, conforme regulamento.

O efeito prático dessa medida, segundo Valencio (IDEM) foi dotar definitivamente os órgãos locais de defesa civil de uma concepção probabilista, a qual se nega a constituir uma visão relacional entre os sistemas de objetos “que compõem

distintos lugares, da vinculação conflitiva entre os territórios da riqueza e a da pobreza que se entrecrocavam continuamente no espaço social” (IDEM, 63).

Uma vez que a dimensão cultural, simbólica e econômica dos grupos socialmente fragilizados, que constituem seu lugar na forma de espaço vivido, seja subvertida sistematicamente pela tecnociência, esta avança na imposição de sua visão de ordem sobre o mundo, o que é ilustrado pelo aumento das interdições territoriais e, por sua vez, das chamadas “remoções” (IDEM).

A lei supracitada foi alterada pela Medida Provisória nº 547, assinada em 11 de outubro de 2011, a qual versa sobre a intensificação do monitoramento, pelos municípios, da ocupação urbana nas áreas ditas de risco, ensejando a prática de remoção de famílias e comunidades inteiras. Valencio (IDEM) afirma que o planejamento da expansão urbana preconizado nesta MP tem como efeito facilitar para o mercado imobiliário e incorporadoras a identificação sobre todo e qualquer terreno classificado como de menor susceptibilidade e, assim, estes poderiam se antecipar em seus negócios, inclusive naqueles referentes à especulação. E, ainda, nesta MP não está claro o direito à moradia destas famílias e comunidades que moram nas “áreas de risco”. Em relação aos efeitos desta MP Valencio conclui:

Se, por um lado, na concretude das relações capitalistas no território, e no contexto nacional, essa medida legal tende a acelerar os processos concentracionistas do solo urbano, de outro, a falta de garantia no reassentamento dos moradores em local próximo ao da moradia interditada deflagra mais uma disjunção nas suas rotinas, no geral, já penosas e na sociabilidade comunitária, esgarçando-a; em ambos, fragmenta o sujeito naquilo que compõem aspectos importantes de sua identidade. Lá onde construiu vínculos de vizinhança, estes são arruinados pela esfera pública; lá onde estão as sonhadas oportunidades de trabalho e emprego, haverá uma configuração territorial cada vez mais hostil à sua presença como morador. Os empobrecidos criam um

espaço-tempo vivido irregular porque o direito ao território não é assegurado. Vigora no país uma nítida assimetria entre o cumprimento da lei que reforça os direitos sociais e o daquela que os suprime, ou pelo menos, coloca-os à margem em favor de outros interesses (IDEM, p. 64).

A “remoção” dos empobrecidos das ditas “áreas de risco”, da forma prática como tem se constituído no território nacional, vem acompanhada de um discurso institucional de preocupação com a vida humana, como bem maior, o que toma forma, perante a opinião pública, de um elemento de compromisso do Estado com a integridade física dos indivíduos (IDEM). Porém, remetendo a Foucault, podemos colocar a “remoção” como um mecanismo de poder, de um biopoder, de “fazer viver e deixar morrer”¹⁵, o qual retira os grupos empobrecidos das “áreas de risco”, preservando assim a sua vida física, mas a falta de perspectivas, de alternativas garantidas pelo Estado, antes e após a remoção, acabam por incrementar a morte social dos sujeitos.

Assim, para uma análise sociológica do lugar de vivência dos empobrecidos é necessário se considerar o processo de vulnerabilização que os empurrou e empurra para tais lugares. O “morar em risco” é uma manifestação concreta de conflitos sociopolíticos, referente a uma interlocução deteriorada com o Estado, na qual há um conflito entre as representações que os moradores produzem sobre seus próprios lugares e as representações peritas estatais, isto é, “uma luta assimétrica pela classificação do território numa cartografia supressora de direitos” (VALENCIO, 2012a, p. 60).

E nesta luta, neste conflito que os moradores se relacionam com defesa civil e assistência social.

¹⁵ Para Foucault, o “deixa morrer” é algo que pode acontecer de forma indireta, como exemplo “o fato de expor à morte, de multiplicar para alguns o risco de morte ou, pura e simplesmente, a morte política, a expulsão, a rejeição, etc” (FOUCAULT, 2002, p. 306).

3.2 O PROCESSO DE VULNERABILIZAÇÃO DOS MAIS POBRES FRENTE ÀS CHUVAS INTENSAS

Se a todo o processo de vulnerabilização tratado no subitem anterior somarmos a tendência de aumento dos eventos severos do clima, como os episódios de chuvas intensas, os desastres podem se ampliar. O contingente de afetados pelos desastres relacionados à água é expressivo – só no ano de 2010, dados contabilizados até 1 de junho de 2010, já somavam-se 10.154.385 de pessoas afetadas (VALENCIO; VALENCIO, 2010) – cuja persistência, reiterada ano após ano, revela tratar-se de uma questão estrutural a qual as políticas de prevenção a desastres, sobretudo as políticas urbanas, não estão respondendo a contento, isto quando tais políticas existem. Para se ter uma noção da quantidade de desastres ocorridos no Brasil, Valencio e Valencio (2010), por meio da análise de 167.888 informações embasadas nas portarias de reconhecimento de situação de emergência (SE) e estado de calamidade pública (ECP), do período compreendido entre o primeiro semestre do ano de 2003 ao primeiro semestre do ano de 2010, conseguiram demonstrar o quão expressivo é número de desastres notificados no país:

do primeiro semestre de 2003 ao primeiro semestre de 2010, o conjunto de desastres reconhecidos pela União, na forma de portaria, soma o significativo número de 11.992 ocorrências. Tomando por parâmetro a existência de 5.565 municípios no território nacional, tal conjunto de ocorrências representa algo como se **o Brasil tivesse sido 2,15 vezes totalmente envolvido em desastres** (VALENCIO; VALENCIO, 2010, p. 11).

As chuvas apenas revelam processos socioambientais e político-culturais degradantes precedentes e resultantes do desenvolvimento desigual

historicamente dado neste país. Frente a isso, Valencio salienta que “os desastres no Brasil não deveriam ser considerados como a ruptura de um cenário de normalidade (...) mas como a culminância de mazelas que desde sempre estiveram ali, mal resolvidas embora naturalizadas” (VALENCIO, 2010a, p.34).

Contudo, o olhar hegemônico (do Estado, da ciência e da mídia) sobre o tema do desastre no Brasil persiste em focar apenas no acontecimento físico, creditando às chuvas fortes, por exemplo, a causa do desastre que é relacionado às enchentes, deslizamentos e afins. Sendo assim, podemos afirmar que no discurso estatal ainda vigora o paradigma do desastre como replicação de um tipo de guerra – como nos termos propostos por Gilbert (1998) –, no qual se evoca a disrupção de um espaço vivido como decorrência de um acontecimento físico devastador induzido por um agente externo. E, assim, podemos afirmar que prevalece a definição de desastre como manifestação de uma crise aguda, da situação apenas em si – como nos termos de Valencio (2012b) –, na qual para realizar a devida “intervenção” o Estado foca apenas no recorte socioespacial que corresponde à concepção do território como cenário que aglutina a destruição de um amplo sistema de objetos de uso corrente de um dado grupo social.

Reforça-se, assim, a causa do desastre pelo lado da potencialização da ameaça (“foi uma chuva atípica”, “choveu em um dia o que era previsto para todo o mês”), não se problematiza o processo de vulnerabilização, tornando o grupo social acometido pelos danos do desastre desprovido de legitimidade para qualquer tipo de reivindicação. Dessa forma, os grupos sociais empobrecidos, primeiros a sofrerem perdas, materiais e imateriais, com os danos causados pelo desastre – a 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” (PAOLI, 2003, p. 14), acaso este “controlado” (por mais paradoxal que pareça) pelas chuvas, por exemplo.

O discurso estatal que não enfoca no processo de vulnerabilização aloca para o grupo social afetado em desastres as responsabilidades pelos eventuais danos que venha a sofrer. Neste processo, a responsabilidade do Estado finda na informação do fator de ameaça para os potenciais grupos afetados e na feitura do mapeamento das “áreas de risco” que estes grupos ocupam, e, a partir daí, como cada um enfrentará as ameaças (optando ou não em abandonar suas moradias, por exemplo) e desafios dela decorrentes é de responsabilidade individual.

Dessa forma, o Estado não considera o contexto sociohistórico das mais absolutas e estruturais desigualdades de enfrentamento das intempéries cotidianas dos empobrecidos. Utiliza-se de “um discurso que oculta os sujeitos sociais com responsabilidade pelos episódios trágicos e esvazia-se o risco de que sejam revelados e passíveis de penalização diante do arcabouço legal ora existente” (VALENCIO, 2012a, p. 82). Nesta lógica, ocorre uma culpabilização da vítima e esta também acaba por acreditar em sua culpa, já que a racionalidade moderna, técnica e administrativa, anula as formas autônomas de agir dos afetados destituindo-lhes a capacidade política e social, “pondo a invenção técnica como meio de substituir movimentos sociais” (RIZEK *apud* PAOLI, 2007). Segundo o pensamento arendtiano, a destruição da possibilidade de política destrói os indivíduos de serem indivíduos políticos, retirando do humano o que é propriamente humano: a condição de ação.

Conforme Mitjavila (2002), a crise do Estado Providência não implicou apenas uma série de mecanismos que enfraqueceram fatores de integração social, como também representaram um apelo à responsabilidade dos indivíduos

nos processos de gestão dos riscos. A partir de então, quanto mais particularizada fosse a necessidade a atender mais entendida seria como questão a ser resolvida pelo próprio indivíduo (YAZBEK, 1996). Neste sentido, passa a imperar a seguinte lógica: “qualquer atenção deve ser reduzida ao mínimo para não desestimular o indivíduo a trabalhar” (IDEM, p. 11).

Por fim, diante deste complexo contexto, supõe-se que o papel do Estado, pelas suas várias frações, não seja apenas projetar cenários ameaçantes, emitir alertas, mas, frente aos mesmos, construir políticas públicas de atendimento os grupos empobrecidos e recorrentemente afetados em desastres em interlocução com a experiência vivida por eles, experiência esta que é de destituição, de sofrimento, de assimetria de poder, de falta de oportunidade de emprego e renda, de educação etc.

Depois de exposto este contexto onde a interação social entre grupos de afetados e defesa civil e assistência social se acentua, partimos para outra parte deste trabalho, na qual os processos sociopolíticos serão analisados focando-se nas políticas de defesa civil e assistência social, em âmbito nacional. Desta forma, pretende-se uma leitura do processo de vulnerabilização também a partir da relação que é estabelecida pelo aparato burocrático estatal com grupos de afetados.

4 AS POLÍTICAS DE DEFESA CIVIL E ASSISTÊNCIA SOCIAL ANTE O CONTEXTO DE DESASTRE

Este capítulo tem por intuito buscar o discurso institucional sobre desastres. O faço por meio da análise documentos dos oficiais de defesa civil e assistência social. Partindo dos conceitos de desastre como crise social (convergindo crise aguda e crise crônica), do processo de vulnerabilização que a institui e do lugar como suporte de ser no mundo (espaço vivido), buscou-se identificar nestes documentos qual o tipo de atendimento aos grupos vulnerabilizados e afetados em desastres preconizado pelas instituições de defesa civil e assistência social, ou seja, procurou-se detectar qual o tipo de relação entre o agente de atenção social e o grupo de afetados que estas políticas almejam.

4.1 SURGIMENTO DA DEFESA CIVIL BRASILEIRA E A CONSTRUÇÃO/CONSOLIDAÇÃO DE SUA POLÍTICA

O contexto de surgimento dos serviços de defesa civil no Brasil reporta à Segunda Guerra Mundial, como consequência dos ataques aéreos que atingiram cidades e centros industriais ingleses nos anos de 1940 e 1941, causando milhares de mortes civis. Após o ataque japonês à base americana de Pearl Harbor, em 06 de fevereiro de 1942, o Governo brasileiro baixou o Decreto Lei nº 4.098, no qual criava o Serviço de Defesa Passiva antiaérea, sob a supervisão do Ministério da Aeronáutica, que definia várias medidas a serem tomadas como a construção de abrigos antiaéreos. No ano de 1943, a denominação de defesa

passiva antiaérea foi alterada para Serviço de Defesa Civil (MARCHEZINI *apud* CASTRO, 2010).

Ao findar da Segunda Guerra, atestou-se a inviabilidade daquilo que era considerado como atribuição da defesa civil – a defesa passiva antiaérea – razão pela qual ela foi extinta em 1946. Somente em 1966, durante o Regime Militar, que os serviços de defesa civil são reorganizados primeiramente no Estado da Guanabara, como consequência das enchentes. Segundo a revisão realizada por Marchezini:

À criação da primeira Defesa Civil Estadual na Guanabara se sucedeu, em 1967, a criação, em âmbito federal, do então Ministério do Interior cuja incumbência era assistir as populações atingidas por calamidade pública em todo o território nacional (BRASIL, 2008), ou, ainda, para conter a mobilização popular nessas calamidades. Diante da ocorrência de desastres nos Estados, vários começam a organizar seus Sistemas Estaduais de Defesa Civil ao longo dos anos setenta (IDEM, 2010, p. 33).

Na década de 1980, desastres de grandes proporções ocorreram no Brasil como a grande seca de 1979 a 1983 que atingiu milhões de pessoas na região Nordeste do país, o acidente radiológico com o Césio-137 em Goiânia/GO no ano de 1987 e a inundação na região Sul do país que afetou cerca de 80% do Estado de Santa Catarina.

Assim, somente a partir desses desastres “se identificou a necessidade de articulação num Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), o que foi deflagrado pelo Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988 e reorganizado pelo Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993” (IDEM, 2010, p. 33).

Em dezembro de 1994, mediante a Resolução nº2 do Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC) foi aprovada a Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), que atribuía as orientações e diretrizes gerais de atuação das esferas

governamentais, referentes às demandas de assistência social, resgate, salvamento etc. Em janeiro de 1995, a PNDC foi publicada no Diário Oficial da União. A PNDC destaca a competência da Defesa Civil na garantia do direito natural à vida e à incolumidade em circunstâncias de desastre para o que elegeu, discursivamente, reduzir os desastres por meio de ações de prevenção, preparação, resposta e reconstrução. Segundo a PNDC, os órgãos do Sistema Nacional de Defesa Civil/SINDEC, nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal), devem agir integradamente em prol do cidadão na redução de desastres ou quando da ocorrência do mesmo, em vista de amparar o cidadão.

Contudo, conforme Marchezini (2010), a estrutura do SINDEC foi marcada por uma grande vulnerabilidade institucional, pertencendo, no período de 1990 a 2001, a sete diferentes pastas ministeriais, com diferentes estruturas, denominações e reformas administrativas que afetaram a continuidade de qualquer política setorial ou nacional. Tal vulnerabilidade se fez mais clara no ano de 2004, quando, entre janeiro e março, vinte Estados brasileiros tiveram de lidar com mais de 600.000 pessoas que haviam perdido as condições de abrigo em suas moradias frente às enchentes e inundações. Assim, a estrutura centralizada e militarizada do SINDEC entrou em colapso. Diante disso, foi implementado o decreto lei nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005, na tentativa de atualizar a estrutura, a organização e as diretrizes do SINDEC, além de criar, no âmbito da Secretaria Nacional de Defesa Civil, o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD). A partir disso, a estrutura do SINDEC ficou composta da seguinte maneira:

- o órgão superior do sistema é o Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC), o qual é constituído por representantes de diferentes Ministérios e dos órgãos da Administração Pública Federal;
- o órgão central, responsável pela coordenação, articulação e gerência técnica do sistema, é a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), vinculada atualmente ao Ministério da Integração Nacional.
- Em âmbito estadual, os órgãos responsáveis são as Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CEDECs) que têm a incumbência de realizar a coordenação e o controle das ações nessa esfera.
- Em âmbito municipal, respondem pela articulação, coordenação e gerenciamento das ações, as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDECs) (BRASIL, 2008, p. 09).

Entretanto, em pesquisas realizadas por Valencio (2009), nota-se que poucos municípios contam com uma estrutura institucionalizada de Defesa Civil e quando estas Defesas Civas existem muitas não passam de órgãos criados apenas no papel, por decreto. Segundo a pesquisadora:

A existência formal da referida estrutura não se coaduna com aquilo que, na prática, existe ou opera efetivamente no SINDEC. O CONDEC pouco tem sido convocado para deliberar acerca da reformulação da política, dos programas e das diretrizes do Sistema, embora passados ano em que, dentre outros aspectos, os condicionantes da PNDC já se mostram ultrapassados pela realidade social e pelos novos desafios que a persistência da lógica de empobrecimento, no campo e na cidade e os eventos de ameaças ditas naturais estão a impor. Os órgãos executivos do SINDEC encontram-se subjugados a alianças políticas, que se deslegitimam mutuamente quando um desastre ocorre. A autoridade federal perde a condição técnica de articulação, coordenação e supervisão do Sistema (VALENCIO, 2009, p. 23).

Na mesma linha de análise de Valencio (2009) e Valencio e Valencio (2010), Marchezini resumiu como a institucionalização dos órgãos de defesa civil tem sido suscetível à:

a) própria inexistência de uma coordenadoria municipal de defesa civil; b) existência “fantasma” destas; c) troca contínua destas a cada novo mandato na esfera municipal, uma vez que é utilizada como plataforma política junto aos segmentos mais pobres da população pois, por exemplo, controla a distribuição de cestas básicas e colchões em circunstâncias de desastres; e, d) compreensão do que o SINDEC discursivamente atribui como defesa civil e o que ele exerce na prática (MARCHEZINI, 2010, p. 35).

Aprofundando a análise do ponto “d)” acima, o SINDEC entende por defesa civil “o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social” (BRASIL, 2010). A partir desse conceito de restabelecimento da normalidade social, já se depreende que o paradigma orientador das ações de defesa civil se define pela compreensão do desastre apenas como crise aguda, pois se parte do pressuposto que há uma ordem normal das coisas e que um evento adverso externo irá desordená-la, o que exigirá um restabelecimento da ordem (VALENCIO, 2010).

Dados do Contas Abertas (2010a; 2010b; 2010c; 2010d) demonstram, por exemplo, que o investimento em prevenção tem sido pífio e sujeito a cortes orçamentários, enquanto o montante destinado aos municípios em situação de emergência e estado de calamidade pública ultrapassa o orçamento previsto, uma vez que esses recursos são liberados por meio de medidas provisórias¹⁶. E ainda,

¹⁶ “Situação de emergência é o reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos (superáveis) à comunidade afetada” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2006, p. 200). “Estado de calamidade pública é o reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando

em análise feita por Valencio e Valencio (2010) com base no relatório da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas do Governo/SEPROG, tornado público pelo Tribunal de Contas da União, nota-se assimetrias na distribuição de recursos, movidos por interesses de certos grupos políticos. Ou seja, constata-se a ausência de critérios objetivos para a distribuição de recursos para obras de prevenção de acidentes.

Surgida num contexto de Guerra, a defesa civil brasileira aplicou um modelo de gerenciar desastres como se estivesse atuando em guerras, em que os civis indefesos deveriam ser protegidos dos ataques (MARCHEZINI, 2010), em conformidade ao paradigma de desastre ora aludido por Gilbert (1998).

Em 04 de julho de 2010, o Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec) passou a ser regido pela Medida Provisória 494, que foi regulamentada pelo decreto nº 7.257 de 04 de agosto de 2010. Em 01 de dezembro de 2010, a MP 494 se converteu na lei nº 12.340. Tais atualizações versam sobre os seguintes aspectos: o Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap), criado pelo Decreto-Lei 950/69, foi reativado e o aspecto que deve ser salientado é que tal fundo será constituído por cotas integralizadas anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que esses três últimos entes participarão de forma voluntária; o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (Dnit) e o Ministério da Defesa ficam autorizados a recuperar estradas destruídas, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome a doar estoques públicos de alimentos às populações atingidas por desastres; o Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC) foi reestruturado, diminuindo-se a quantidade

sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes” (IDEM, 2006, p. 196).

de ministérios que o compunham e abrindo espaço para a participação de dois representantes dos Estados e Distrito Federal, três representantes dos Municípios e três representantes da sociedade civil; e, por fim, os procedimentos de reconhecimento de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública passaram por mudanças, pois antes tais processos estavam vinculados à homologação do Estado e agora basta o requerimento do ente federado dirigido à Secretaria Nacional de Defesa Civil, em até dez dias da data do desastre, contendo informações sobre as características do evento, a localidade afetada e a estimativa de danos, para que seja realizada análise técnica e justificada ou não a necessidade da participação do Governo Federal.

A mais recente atualização, publicado no Diário Oficial da União nº 70, de 10 de abril de 2012, é a Lei nº 12.608 que institui a Política Nacional de **Proteção e Defesa Civil/ PNPDEC**. A lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil/ SINPDEC e sobre o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil/ CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; e dá outras providências, definindo as competências da União, dos estados e dos municípios no gerenciamento de riscos e de desastres e na promoção do desenvolvimento sustentável. Algumas das atualizações trazidas por esta lei dizem respeito: à integração das políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável; à criação do Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres, constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com a finalidade de contribuir

no processo planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil.

Valencio (2012a) é uma crítica desta atualização do sistema nacional, agora, substituindo defesa civil por proteção civil, pois conforme análise da autora, nesta “atualização aparente” permanecem “intocados os atores em posição de poder, os métodos de construção da política e as formas de acesso aos recursos” (IDEM, p. 131). Continua a autora alertando que tudo se passa com se por detrás da nova denominação houvesse de fato uma nova composição de atores, renovados processos decisórios e efeitos positivos para o público-alvo. Porém, as atualizações na aparência institucional, como as anteriormente elencadas,

visam atuar sobre a memória coletiva para nela apagar os esforços sociais (...) de identificação dos erros estruturais, dos que vão dos desvios éticos e ineficiências operacionais à dominações regionalistas que corrompem as deliberações de caráter nacional; ao fim e ao cabo, se garante a permanência das mesmas elites no controle burocrático (IDEM, p. 132).

Tendo em vista o contexto sociopolítico e socioambiental brasileiro, segue analisando Valencio (2012a), para a adoção de uma abordagem fidedigna de proteção civil esta deveria aludir que o ente público assumisse compromissos com a reversão dos processos de vulnerabilização, o que, segundo Acselrad et al (2009), passaria essencialmente pela democratização dos processos decisórios, bem como no respeito aos modos próprios de subjetivação dos grupos sociais empobrecidos e afetados em desastres. Porém, a ideia de proteção civil é adotada no desenho institucional sem “assumir previamente a concepção de crise na esfera social e desejar suplantar tal crise por meio das lutas constituintes do avanço democrático efetivo” (VALENCIO, 2012a, 137).

Todos os ajustes ou “atualizações aparentes”, anteriormente citados, no marco legal de defesa civil não têm se concretizado em mudanças significativas para àqueles que são público-alvo dela, pois a celeridade da burocracia não se reverte em celeridade das práticas do Estado na relação/ atendimento aos grupos sociais empobrecidos que vivenciam recorrentemente os desastres. Ou seja, tais atualizações da Política não foram eficientes, já que os desastres continuam ocorrendo e ainda estão se repetindo nos mesmos lugares – como podemos notar, por exemplo, no caso do município de Ilhota, no Estado de Santa Catarina, que no início do ano de 2011 novamente foi fortemente afetado por um desastre quando ainda se recuperava do sofrido em novembro de 2008. Não temos apenas este exemplo, tantos outros país adentro se repetem, ocorrem numa regularidade, numa mesma localidade que são reflexos da pouca reflexividade (GIDDENS, 1991) das instituições públicas voltadas para as emergências. Por isso, Valencio e Valencio (2010, p. 05) ponderam que

A ambiguidade relativa ao crescimento do aparato público em defesa civil e o sentimento minúsculo de proteção que o cidadão comum tem diante dos riscos que enfrenta se deve a dissociação reiterada das visões de mundo de ambos, hiato que não se resolve quando os órgãos solicitam mais verbas, mais equipamentos e funcionários.

E, complementando, mais celeridade burocrática.

4.2 SURGIMENTO, TRAJETÓRIA E CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Segundo Yazbek (2008), para analisar qualquer política social é necessário que tal política seja apreendida em um contexto mais abrangente,

como uma das políticas sociais do Estado Moderno, já que elas são estruturalmente condicionadas pelas características políticas e econômicas do Estado e de um modo geral,

As teorias explicativas sobre a política social não dissociam em sua análise a forma como se constitui a sociedade capitalista e os conflitos e contradições que decorrem do processo de acumulação, nem as formas pelas quais as sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas (CHIACHIO *apud* YAZBEK, 2008, p. 82).

Nesta perspectiva, conforme Yazbek (2008), “a política social será abordada como modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos, respondendo a interesses diversos” (p. 82). Interesses este que não são neutros e, assim, o Estado é concebido como uma relação de forças assimétricas, como uma arena de conflitos. Desse forma, “as políticas sociais só podem ser pensadas politicamente, sempre referidas a relações sociais concretas e como parte das respostas que o Estado oferece às expressões da **questão social**¹⁷, situando-se no confronto de interesses de grupos e classes sociais” (IDEM, p.83).

Por suas dinâmicas e contradições, o Estado balizado pelo capitalismo monopolista “ao buscar legitimação política por meio do jogo democrático, é permeável a demandas subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatas” (NETTO, 2001, p. 29). Sendo assim, a política social permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários sob múltiplos aspectos e dimensões da vida social. Contudo, como

¹⁷ A questão social se expressa pelo conjunto de desigualdades sociais engendradas pelas relações sociais constitutivas do capitalismo contemporâneo. Sua gênese pode ser situada na segunda metade do século XIX quando os trabalhadores reagem à exploração de seu trabalho (YAZBEK, 2008, p. 83).

bem lembra a autora Jaccoud (2007), a abordagem das políticas sob a ótica da cidadania deve ter como referência a construção de padrões de igualdade nos quais os direitos constituem a medida da política. Senão, combater a pobreza e a desigualdade fora da referência a direitos é abrir espaço para medidas de “gestão do pobreza”, ou mesmo “gestão do social”.

Para analisar a Política Nacional de Assistência Social é fundamental investigar a sua trajetória. A Constituição Federal de 1988 é um marco fundamental desse processo, pois reconhece a assistência social como política social que, junto com as políticas de saúde e de previdência social, compõem o Sistema de Seguridade Social brasileiro. Pensar a assistência social como política é uma possibilidade recente. Por isso, faz-se necessário uma breve trajetória anterior a Constituição Federal de 1988.

A partir da década de 1930, a *questão social* se inscreve no pensamento dominante como legítima, com o contexto de formação e desenvolvimento da classe operária brasileira e de seu ingresso no cenário político munida de suas reivindicações, principalmente, a de ser reconhecida como classe por parte do empresariado e do Estado. Assim, nesta década, são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões, consolidam-se as Leis do Trabalho, o salário mínimo e outras medidas com caráter marcadamente controlador e paternalista (YAZBEK, 2008) que nada mais eram novos mecanismos de intervenção nas relações sociais na busca pela estabilidade, já que o país não alcançou a institucionalidade de um Estado de Bem Estar Social.

Com o Estado Novo (Getúlio Vargas de 1937-1945) a questão social passa a ser considerada legítima pelo Estado, as políticas sociais se desenvolvem como resposta às necessidades do processo de industrialização. A

Constituição Federal de 1937 cria uma dualização entre atenção previdenciária para os trabalhadores formais, primordialmente os da indústria, e obras filantrópicas e sociais para o trabalhador pobre sem carteira assinada ou desempregado. A partir deste período, a ação filantrópica é pautada na doutrina social da Igreja, que vai efetivar-se como resposta a *questão social*. E a atenção para esses segmentos da população vai se pautar na lógica da benemerência. Em 1938, é criado o Conselho Nacional de Serviço Social, a primeira grande regulação da assistência social no país, que manteve a atenção aos pobres sem a definição de uma política e não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários, restritos a poucas categorias, como dito anteriormente (MESTRINER, 2001).

No ano de 1942, o governo brasileiro criou a Legião Brasileira da Assistência/LBA, a primeira grande instituição de abrangência nacional de assistência social que tem sua gênese marcada pelo atendimento às famílias dos expedicionários brasileiros, ou seja, o início marcado pelo patriotismo. Segundo Sposati (2004, p. 19):

A relação da assistência social com o sentimento patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A ideia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação.

Ao findar da guerra, a LBA se volta para a assistência à maternidade e à infância, iniciando a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência, “caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria vai interferir juntos aos

segmentos mais pobres da sociedade mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino” (YAZBEK, 2008, p. 91). Segundo Sposati (2004), a LBA traz para a assistência social o vínculo emergencial e assistencial, marco que predomina na trajetória da assistência social no país ou, ainda, conforme Mestriner (2001), esse tipo de intervenção iniciado pela LBA estará na raiz da relação simbiótica que a assistência social estabelece com a filantropia e com a benemerência. Em suma, “o caráter dessa relação nunca foi claro e a histórica inexistência de fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai compor a tessitura básica dessa relação que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares” (YAZBEK, 2008, p. 91).

Portanto, historicamente, a assistência social pública se estrutura contígua ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil. No decorrer dos anos, as antigas formas de socorrer os pobres, gestadas na filantropia e na benemerência, evoluíram, mas não perderam sua raiz.

Na década de 1980, com a ampliação da desigualdade na distribuição de renda, a pobreza se converte em tema central na agenda social, já que este período foi marcado por uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis (IDEM, 2008). Neste contexto, o Brasil instituiu constitucionalmente, em 1988, seu sistema de Seguridade Social¹⁸.

Contudo, a década de 1990 é largamente conhecida pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva de privatização em grande

¹⁸ A Constituição de 1988, em seu artigo 194, define Seguridade Social como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2003, p. 193).

escala. É justamente neste contexto que, apesar da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais brasileiras revelam sua direção compensatória e seletiva, na qual a pobreza pode ser vista como o lugar dos que não têm existência cívica, o lugar dos “não-direito” e da “não-cidadania”, da destituição, onde “a justiça se transforma em caridade e os direitos em ajuda a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído”. (TELLES, 2006, p. 95).

Portanto, conclui Yazbek:

As transformações societárias resultantes das mudanças nas relações entre capital e trabalho, do avanço do neoliberalismo enquanto paradigma político e econômico globalizado vão trazer para o iniciante e incipiente campo da Seguridade Social brasileira profundos paradoxos. Pois, se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional (2008, p. 93-94).

Apesar dos profundos paradoxos trazidos para o campo da Seguridade Social, a Constituição de 1988 legitima e permite ampliar a proteção social no país. Assim, a assistência social brasileira, incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS, em dezembro de 1993, começa seu caminho, em termos discursivos institucional, para outro tipo de assistência, voltado para o campo dos direitos, da responsabilidade estatal etc.

Uma inovação fundamental da LOAS diz respeito ao seu caráter de direito não contributivo, ou seja, “independente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado” (YAZBEK, 2008, p. 95). Dessa forma, ela apresenta um novo desenho institucional para a assistência social e aponta para

integração entre o econômico e o social. A partir deste momento, cabe à assistência social ações, prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais (SPOSATI et al, 1995).

Com a Constituição Federal de 1988 e, após, com a LOAS, houve uma mudança na concepção pública de assistência social, uma mudança que permitiu a passagem, ainda não definitiva, do assistencialismo e de sua tradição não política para o campo da política pública. Para a implementação desta mudança, Yazbek alerta que a assistência social não pode ser pensada isoladamente e, sim, em conjunto com outras políticas sociais e em conformidade com seu marco legal, o qual garante a **descentralização** com a primazia do Estado e a gestão compartilhada com a sociedade civil.

No ano de 1997, foi editada a Norma Operacional Básica – NOB/97 que buscou dar concretude aos princípios e diretrizes da LOAS. A NOB/97 estabeleceu condições para se garantir a eficácia e a eficiência do sistema de assistência social, expondo como concepção norteadora a da descentralização do mesmo. Instituiu a exigência de Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social para o município estar habilitado a receber recursos federais, para fins de garantir a operacionalidade da assistência social em âmbito local. A NOB/97 diferenciou serviços, programas e projetos e ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão política. Além disso, em 1998, uma nova edição da NOB propôs a criação de uma Comissão Tripartite (representantes municipais, estaduais e federais), de caráter consultivo, para discutir e pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política. Dessa forma, “o modelo de gestão foi fundado nas relações intergovernamentais, como

estratégia capaz de revisar o papel do Estado no campo da assistência social” (BRASIL, 2005a, p. 83).

Neste contexto de descentralização e de autonomia dos entes federados, reforçou-se a compreensão da NOB como instrumento normatizador, que expressa pactuações que resultam da efetiva negociação entre as esferas de governo para assumir a corresponsabilidade em relação à gestão da assistência social (IDEM, 2005).

Em 2003, o Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS convocou e realizou a IV Conferência Nacional da Assistência Social com a finalidade de avaliar a situação atual da assistência social e propor novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento. Segundo Yazbek (2008):

A IV Conferência fortaleceu o reconhecimento da gestão democrática e descentralizada da assistência social recomendada pela LOAS, em busca de um modelo de gestão a ser consolidado na implantação de um sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, que passou a ser chamado de Sistema Único de Assistência Social – Suas (p. 103).

No ano de 2004, o então presidente Luis Inácio Lula da Silva criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e, em seu âmbito, instituiu a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) que buscou acelerar o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social. Em outubro do mesmo ano, atendendo ao cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, o Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS aprovou, após amplo debate em nível nacional, a Política Nacional de Assistência Social/PNAS em

vigor. Tal política apresenta as bases e referências para a implantação do SUAS em todo o território nacional. Uma das regulamentações emitidas no âmbito da PNAS foi a extinção da exigência da Certidão Negativa de Débitos para repasses de recursos federais da assistência social para estados e municípios (Lei n°. 10.954/04). Assim, a PNAS é implementada na perspectiva do SUAS que

está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil (YAZBEK, 2008, p. 97).

Na perspectiva do SUAS, a PNAS/2004 reafirma a primazia do papel do Estado como principal agente construtor e implementador das bases operacionais necessárias à realização dos serviços socioassistenciais em um novo modelo. Tal valorização do gestor público com a implantação do SUAS está pautada no pressuposto de que a assistência social é política pública de Estado e de direito de cidadania. E ainda, o estado passa a reconhecer e legitimar os instrumentos de participação popular na condução da política pública de assistência social (IDEM, 2008). Como presente na própria política:

A gestão proposta por esta Política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social (BRASIL, 2005b, p. 13).

A PNAS dividiu as ações e serviços de assistência social em duas categorias de atenção ao cidadão, de acordo com a complexidade do atendimento: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade. *A proteção social básica* caracteriza-se por ações de caráter preventivo por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Os serviços de proteção social básica são executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e em outras unidades básicas e públicas de assistência social. *A proteção social especial de média complexidade* caracteriza-se por ações destinadas a situações nas quais os direitos do indivíduo e da família foram violados, mas ainda há vínculo familiar e comunitário. Este nível de proteção envolve o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) que visa a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário; difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos. E, por fim, *a proteção social especial de alta complexidade* caracteriza-se por ações destinadas a situações nas quais os direitos do indivíduo e da família foram violados e quando também o vínculo familiar é rompido. Os seus serviços garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho (BRASIL, 2005b).

Em 2005, o MDS apresentou uma proposta preliminar para o NOB/SUAS. O texto foi debatido em seminários municipais e estaduais, apoiados pelo Ministério e sua versão final foi aprovada no dia 14 de julho em reunião do CNAS. Neste período, há um intenso processo de regulamentação das ações que vão consolidar o novo modelo de organização e gestão da política de assistência social.

Portanto, depois de uma história relativamente recente, os principais eixos que orientam a implementação do novo modelo socioassistencial, que procuram dar operacionalidade a tal modelo como uma política pública de Estado, são, segundo Yazbek (2008), os seguintes:

- a) Precedência da gestão pública política;
- b) Alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários;
- c) Matricialidade sociofamiliar;
- d) Territorialização
- e) Descentralização político-administrativa e reordenamento institucional;
- f) Financiamento partilhado entre os entes federados;
- g) Fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil;
- h) Articulação da rede socioassistencial;
- i) Valorização da presença do controle social;
- j) Participação popular/cidadão usuário;
- k) Qualificação de recursos humanos;
- l) Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

(YAZBEK, 2008, p. 109).

Retomado brevemente o percurso das Políticas Públicas de Assistência Social, cabe indagar: qual o espaço que tais políticas têm reservado para os grupos sociais afetados em desastres relacionados às chuvas intensas?

No que diz respeito aos grupos sociais afetados pelos danos de desastres relacionados às chuvas intensas, há uma invisibilidade de problematização na PNAS. Segundo os termos da própria Política, o público usuário dela são os

cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005b, p. 33).

A PNAS faz apenas uma citação indireta e superficial que subjaz, entre outras coisas, a categoria de afetados pelos danos de um desastre:

Proteção Social – segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia, através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; **pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências**; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos (BRASIL, 2005b, p. 40), grifo nosso.

Outro documento que também remete à questão de forma vaga é a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS:

Benefícios Eventuais: são previstos no art. 22 da LOAS e visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos **casos de calamidade pública** (BRASIL, 2005a, p. 94), grifo nosso.

Se a própria PNAS afirma que as famílias “precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e resultados de sua situação de risco (BRASIL, 2005b, p. 37)” que são territorialmente circunscritos, não problematizar o processo de vulnerabilização como dificultador

para os grupos sociais empobrecidos enfrentarem as intempéries cotidianas – que são vivenciadas socioespacialmente – e, por conseguinte, não colocar os desabrigados como grupo que merece específica atenção não seria negligenciar as próprias diretrizes pelas quais a PNAS está respaldada?

Uma das explicações para o não aparecimento do grupo de afetados por desastres na PNAS foi dada por uma representante do discurso institucional do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ MDS nas discussões da Mesa Redonda “Sistemas Públicos de Proteção Social (MDS)”¹⁹. Na ocasião, tal representante foi indagada a respeito da não problematização na PNAS dos grupos sociais mais vulneráveis, no seu processo de territorialização, às intempéries cotidianas e que são recorrentemente afetados pelos danos dos desastres. Apesar de afirmar a preocupação do Ministério com o tema, como resposta a representante enfatizou que os atendimentos aos afetados pelos desastres são considerados **emergenciais** e a PNAS está preocupada com o atendimento **permanente**.

Focando-se na leitura dos principais documentos da assistência social brasileira e em sua trajetória de construção como política pública, observa-se que há uma construção histórica dos serviços socioassistenciais de tentar apagar suas marcas de um assistencialismo passado que agia apenas em **situações de emergência**, em atividades consideradas como de “plantão social”.

Parece-nos que o discurso institucional, em âmbito federal, da assistência social sobre desastres, a partir da escassa problematização dos mesmos em seu aparato documental legal, não considera o fenômeno do desastre como um tipo

¹⁹ A Mesa Redonda “Sistemas Públicos de Proteção Social (MDS)” ocorreu no âmbito do 34º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais/ANPOCS, na cidade de Caxambu/MG, em outubro de 2010.

de crise crônica, atrelado a um processo sociohistórico longo de vulnerabilização. Se assim fosse considerado, a assistência social deveria buscar algo que é devido como direito aos grupos sociais afetados em desastres, por meio da identificação do processo pelo qual suas capacidades de autodefesa são **permanentemente** (e não circunstancialmente) subtraídas, garantindo-lhes, assim, proteção social. Tratar o desastre como algo de caráter apenas **emergencial**, como crise aguda, impossibilita emergir as reais e devidas responsabilidades do Estado na relação com o grupo de afetados.

Segundo o levantamento documental feito pela pesquisadora, um dos poucos documentos da assistência social que faz menção direta aos grupos sociais afetados nos desastres é a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em reunião realizada nos dias 11 e 12 de novembro de 2009, aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizada por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Dentre os serviços de proteção social especial de alta complexidade, destaca-se o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. Tal serviço tem como objetivo promover o apoio e proteção aos grupos sociais afetados em situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as **necessidades** detectadas. Além disso, procura assegurar 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 (BRASIL, 2009).

4.3 INTERSECÇÃO DAS POLÍTICAS DE DEFESA CIVIL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE DESASTRE

No plano discursivo, não há uma articulação das políticas de assistência social com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINDEC) e, por conseguinte, com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNDC). Mesmo após a recente atualização da PNPDEC, instituindo sua integração às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente etc, não há menção direta e clara à integração às políticas de assistência social.

Isto é preocupante porque, em caso de desastres, no plano prático, a defesa civil é o órgão que coordena os diversos órgãos e ações prioritárias ocorrendo uma configuração de encontro entre diversas instituições. A PNPDEC reporta à “população em situação de desastres” (assim denominada pela Política), mas não explicita como lidar, quem atuará com este grupo social e também não faz menção à PNAS. Por sua vez, a PNAS também não faz menção à PNPDEC nem tampouco aos grupos sociais afetados em desastres. Portanto, pode-se dizer que a defesa civil falha em seu discurso institucional quando não aponta os caminhos para a viabilização da intersectorialidade e de seu papel como “agente integrador da ação do Estado para proteção global do cidadão em caso de desastres” (BRASIL, 2008).

Em suma, na leitura e análise tanto dos documentos de defesa civil quanto dos de assistência social o foco que não quis se perder foi da identificação do discurso institucional sobre o tipo de atendimento recomendado aos grupos sociais vulnerabilizados e afetados em desastres. Ou seja, procurou-se detectar

nestes discursos institucionais o tipo de relação social que pautará o encontro entre o ente público responsável pela atenção social e o grupo de afetados.

No que concerne o discurso institucional da Assistência Social, o problema reside na não problematização a respeito dos grupos sociais afetados em desastres. Como dito anteriormente, a falta de tal problematização é indicativa de uma visão sobre o fenômeno do desastre como apenas sendo uma crise aguda, situacional, na qual medidas pontuais e emergenciais seriam necessárias e suficientes em si para o restabelecimento da normalidade prévia ao “momento trágico” do desastre.

Recentemente, tem havido uma renovação/atualização da política de defesa civil que impacta na forma como a assistência social tem atuado em desastres, qual seja: a do discurso de reabilitação pautado na “assistência humanitária”. A assistência humanitária é um termo correntemente empregado nas relações internacionais contemporâneas para definir, no âmbito das mesmas, um tipo de suporte externo relevante, mas **não obrigatório**, voluntário, diante de um dado contexto de desastre ou catástrofe, no qual a autoridade local tem dificuldades em atender os grupos tidos como vulneráveis ou afetivamente afetados (VALENCIO, 2012a). A assistência humanitária é definida como:

Toda e qualquer ação que contribua, de forma imediata e eficaz para prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população (Brasil, s/d, p.01).

Conforme Valencio (2010b), a Secretaria Nacional de Defesa Civil utilizar-se do termo “assistência humanitária”, para nomear as providências de resposta

aos afetados em desastres no próprio país reforça a existência de mudanças aparentes e opostas à transformação no rumo da cidadania, ou seja,

Ao caracterizar-se como o conjunto de ações para a distribuição de itens de limpeza, saneamento e abrigo – ou seja, reiterando seu foco na resposta e não em ações estruturantes de redução da pobreza –, a Sedec **se orienta pela identificação das necessidades dos afetados segundo a comunicação burocrática entre os entes públicos de distintos níveis de governo e não pela premência do cidadão** (VALENCIO, 2010b, p. 759) [grifo nosso].

Seguindo nesta lógica, é a autoridade do executivo municipal quem solicita as providências de assistência humanitária por meio de formulários próprios da área de defesa civil, a Notificação de Danos (Nopred) e a Avaliação de Danos (Avadan), os quais, quando preenchidos de forma considerada coerente, podem caracterizar formalmente a situação de emergência ou o estado de calamidade pública. Tais formulários apresentam limitações nas variáveis e correlações que compõe o quadro do desastre e das necessidades dos afetados. Com bem lembra Valencio (2010b), “muitos municípios brasileiros sequer dispõem de capacidade técnica para adequar-se ao formalismo exigido pelos níveis superiores do Sindec” (p. 759). Há localidades em que o chefe do executivo municipal, por motivações de ordem político-partidária, econômica e outras, não solicita o referido auxílio e o sofrimento de um grupo social de afetados é vivenciado ao largo de providências (IDEM, 2010b).

E ainda, nesta renovação discursiva (utilização da “assistência humanitária”) as concepções assistencialistas não foram descartadas, “visto o alarde às medidas mínimas de proteção citadas no geral não se seguirem de medidas ágeis de reconstrução da localidade afetada com o apoio do Estado e

com a adaptação necessária para enfrentar o impacto futuro dos fatores de ameaça similares” (IDEM).

Portanto, neste tipo de atualização a cidadania está reduzida a colchão e cesta-básica e, ainda, eles não se constituem em direito, tanto que o município pode pedi-los ou não. Se o município não reconhece naquele grupo social afetado pelos danos do desastre a necessidade (observa-se, nem se fala mais em direito e sim em necessidade) a assistência humanitária não é requerida pelo município, ou seja, um agente do Estado tem que identificar uma demanda e só então promover o ato burocrático para os níveis superiores, respeitando o pacto federativo, suprirem a tal demanda.

Um problema facilmente identificado diz respeito a um Estado, nas suas várias frações que lida com a chamada “questão social”, contaminado por uma visão de mundo que é inerentemente excludente, com viés de classe. Embora o Estado tenha competência administrativa para executar aquilo que lhe é proposto, o agente estatal, em seu serviço, pode exercer uma identificação de “necessidades” num sentido oposto ao suprimento da demanda e de direitos dos grupos sociais afetados – que pode ser de desatender, paralisar, desacelerar, para que o sujeito purgue no meio do desastre e dirija-se para outra localidade. Então estas frações do Estado, neste caso representadas pela defesa civil e pela assistência social, vão reproduzir a desigualdade em ações e omissões que não são diretamente consubstanciadas pelo discurso da lei, oficial, mas por atos que retirem de fundo a “questão social” do município levando a morte social, quando não física mesmo, do conjunto de demandantes. Assim, o atendimento público balizado na “assistência humanitária” centra-se no déficit de defesa dos grupos sociais afetados, identifica a “carência” e supre num nível mínimo não

considerando o processo de vulnerabilização no qual estes grupos sociais empobrecidos estão inseridos socioespacialmente, sociopoliticamente e socioeconomicamente.

Enfim, chegamos ao paradoxo do Estado Moderno: uma ampliação da burocracia, de quadros técnicos que estão dentro de instituições formalizadas, do conjunto de programas, políticas e até mesmo ampliação dos recursos financeiros que não estão resultando na reversão do processo de vulnerabilização – justamente por não considerá-lo – que, por sua vez, reitera a afetação multidimensional (conforme abordado nas p. 31-32) dos grupos sociais empobrecidos em contexto de desastres.

Portanto, há estes discursos institucionais, anteriormente problematizados, que são válidos para reger as práticas profissionais da defesa civil e da assistência social. Agora, faz-se necessário analisar como se configura estes processos sociopolíticos dentro da estrutura de um município. Voltamos a enfatizar que as políticas públicas são construídas de maneira genérica e baseadas em um nível ideal de atendimento. Remetendo novamente a Koga (2003), as políticas públicas apresentam fortes limitações, pois se restringem ao estabelecimento prévio de públicos-alvo e de demandas genéricas não conseguindo “abarcas as desigualdades concretas existentes nos diversos territórios que compõem uma cidade, e assim permitir maior efetividade, democratização e conquista de cidadania (KOGA, 2003, p. 20)”. Por isso, para a autora, a dimensão territorial implica tratar a cidade e seus territórios como “chão de política pública” (KOGA; RAMOS, 2004, p. 56), em suas diversas particularidades.

Por isso, quando se leva tais políticas públicas para uma dimensão considerada mais microssocial, por mais que os agentes do Estado estejam imbuídos do discurso institucional, há um conjunto de fatores específicos da realidade concreta, de condições materiais e sociais que permitem ou não dar operacionalidade para tais políticas. A escala do local aprofunda a problematização daquilo que é veiculado no plano político macrossocial do discurso institucional, que é esvaziado de sentido. Assim, este trabalho passará para análise do micro, do local, a partir do caso do município de Ribeirão Preto/SP.

Porém, antes de adentrarmos no âmbito municipal, analisaremos as lógicas subjacentes a forma como a política de atendimento aos afetados em desastres tem sido concretizada, em âmbito federal, pela assistência social nos dias atuais.

4.4 AS PRÁTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EM CONTEXTO DE DESASTRE, EM ÂMBITO FEDERAL

Uma pesquisa de campo foi realizada em Brasília, de 23 a 25 de novembro de 2011, com objetivo de captar o discurso institucional de assistência social, por meio da coleta de depoimentos de técnicos da instituição federal, que subsidiasse a identificação das lógicas subjacentes a forma como a política de atendimento aos afetados em desastres tem sido concretizada mais recentemente.

Em Brasília, entrevistamos duas técnicas da Coordenação Geral de Serviços de Acolhimento, do Departamento de Proteção Social Especial/SNAS do

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS, que são responsáveis diretas pelas ações de assistência social, em âmbito federal, em momentos de reabilitação dos afetados em desastres²⁰.

Em longa entrevista, relataram acerca da estrutura, dos recursos financeiros e humanos disponíveis, do tipo de planejamento e da forma de execução das ações do Ministério em caso de desastres. Alguns documentos foram fornecidos para a pesquisadora a fim de que essa compreendesse com mais detalhes o tipo de atuação da assistência social no âmbito do governo federal.

Quando indagadas como se davam as ações da assistência social em desastres, via MDS, as entrevistadas disseram que o referido ministério era muito acionado nestas circunstâncias ou em momentos de emergência, considerado pelas entrevistadas como no momento do desastre (leia-se: no momento do impacto do fator de ameaça sobre espaços sociais precedentemente suscetíveis), ou no “pós-desastre” (leia-se: no momento após o impacto da ameaça sobre grupos sociais vulnerabilizados).

Porém, ressaltam que o MDS tem operado mais no momento “pós-impacto”, na orientação/capacitação dos gestores municipais (profissionais de CRAS, de CREAS, do serviço de acolhimento) em torno de quais procedimentos tomarem em montagem/organização de abrigos provisórios para lidar com a demanda de desabrigados já existentes na localidade. Segundo relatou uma das técnicas: “a gente tem trabalhado muito mais pautado pelos municípios no

²⁰ Os relatos das referidas técnicas do MDS são pautados em suas experiências, desde o ano de 2010, na Coordenação Geral de Serviços de Acolhimento do Departamento de Proteção Social Especial/SNAS do MDS. Assim, as falas são todas referências da experiência que adquiriram na prática profissional que tiveram em alguns municípios dos Estados de Alagoas, de Pernambuco e do Rio de Janeiro (Estados estes que sofreram com grandes tragédias nos anos de 2010 e 2011).

momento em que eles estão no sufoco e eles querem, de alguma maneira, algum apoio, apoio técnico ou orientação quando eles querem recursos [financeiros]”.

Conforme uma minuta (vide anexo 1) elaborada pelas técnicas do MDS, as principais ações do Ministério em situações de calamidades ou emergências são as seguintes:

- a) Pagamento do bolsa família: flexibilização do calendário de pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF), permitindo que as famílias saquem seus benefícios a partir da data inicial do calendário, não precisando cumprir o escalonamento de 10 dias, que é usual no pagamento de benefícios do Programa; permissão dada às famílias sem cartões do PBF e sem documentos de identificação pessoal para que possam realizar o saque do benefício nas agências da Caixa Econômica Federal, mediante expedição pelo Gestor Municipal de Declaração Especial de Pagamento; antecipação do repasse de recursos de apoio à gestão descentralizada do PBF aos municípios que se encontram em situação de emergência ou estado de calamidade pública;
- b) Cestas de Alimentos: distribuição de cestas de alimentos pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) dos estoques do MDS;
- c) Leite: distribuição de leite do Programa de Aquisição de Alimentos às famílias dos municípios atingidos;
- d) Merenda Escolar: envio de alimentos para reforçar a merenda escolar das escolas, indicadas pelo FNDE/MEC, que se encontram nas áreas das enchentes e que carecem de gêneros alimentícios;

- e) Cozinhas Comunitárias (CC) e Restaurante Populares (RP): havendo no município CC e RP em funcionamento, podem ser direcionadas ao atendimento específico dos desabrigados, a depender da demanda; não havendo equipamento instalado, é necessário abrir crédito orçamentário extraordinário para apoiar a contratação de serviço de alimentação coletiva, garantindo o pronto atendimento;
- f) Doações: coordenação e envio de produtos fornecidos pelos parceiros do MDS na doações da Estratégia Fome Zero. Alimentos e bens de primeira necessidade (colchões, sapatos, vestimentas, higiene pessoal) são potencialmente obtidos nessa rede de doadores;
- g) Aluguel social: a concessão desse benefício tem respaldo legal no Decreto n. 6.307, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- h) Assessoria Técnica-Secretaria Nacional de Assistência Social: envio de profissionais da assistência social para prestar apoio técnico e acompanhamento da reestruturação da rede de assistência social (equipamentos, serviços, benefícios, programas de transferência de renda); prestar assessoria técnica aos gestores estaduais e municipais sobre a gestão dos abrigos, das moradias provisórias e das provisões para as famílias acolhidas em casa de familiares ou amigos; prestar assessoria técnica sobre o uso dos recursos federais transferidos de forma regular e automática para a manutenção dos serviços socioassistenciais, e sua flexibilização no contexto do desastre; prestar apoio à realização de mutirão para acesso à documentação

civil básica, em parceria com outros órgãos; prestar orientações técnicas aos gestores estaduais e municipais sobre benefícios eventuais; contribuir na elaboração de instrumento para cadastrar famílias; acompanhar e proporcionar orientações para desmobilização dos abrigos temporários, seja em virtude da transferência das famílias para as moradias permanentes ou mesmo para outras modalidades de serviços de acolhimento.

Nota-se que tais ações do MDS focam no déficit de defesa dos sujeitos, no qual o Estado oferece ao grupo de afetados “defesas contra os danos” como uma suplementação de uma carência, para dar-lhes “algo que ele não tenha” ou que perdeu “circunstancialmente”, ou seja, trata-se a vulnerabilidade como uma condição e não como processo.

Sendo assim, a pesquisadora questionou como se dava, na prática, esta assessoria técnica da Secretaria Nacional de Assistência Social aos gestores de assistência, em âmbito municipal, e qual a equipe federal que trabalhava in loco nos municípios. A resposta foi categórica: “a equipe somos nós”, ou seja, duas pessoas. São duas pessoas dentro da Coordenação Geral de Serviços de Acolhimento que lidam com as medidas de reabilitação de desastres do país. Ou seja, considerando-se o processo de vulnerabilização, o tamanho reduzido do corpo técnico para lidar com a temática dos desastres no MDS, por si só, é um indicativo do déficit de responsabilidade do Estado com os grupos sociais afetados em desastres. As medidas tomadas pelo Ministério no atendimento aos grupos afetados são necessárias, mas não suficientes para reverter o processo de vulnerabilização que os levam a vivenciar os desastres recorrentemente.

Como analisado anteriormente pela pesquisadora (vide página 99), somente do ano de 2009 a assistência social regulou o seu serviço em situações de emergências e calamidade, com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Segundo as entrevistadas, esta mudança recente ainda tem sido incorporada no escopo das práticas profissionais e tem passado por grandes dificuldades devido as fragilidades endógenas ao MDS. Conforme o relato de uma das técnicas do MDS:

A Assistência Social regulou o serviço na situação de calamidade e emergência em 2009. De lá pra cá, foram várias mudanças de gestão dentro da Secretaria. De 2009 pra cá nós tivemos três Secretárias Nacionais. Aqui dentro da coordenação [Coordenação Geral dos Serviços de Acolhimento] já faz um ano que não tem coordenação. Essas fragilidades também **atrasaram a construção de processos** e de apoios mais estratégicos.

Com a nova Lei n. 12.340, de 1 de dezembro de 2010 – que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil/ SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre –, o Ministério da Integração Nacional passou a concentrar todo o repasse de recursos para os municípios em caso de desastres. Em termos institucionais, isso teve implicações diretas na atuação do MDS em nível municipal, pois com a Secretaria Nacional de Defesa Civil sendo a responsável pelo repasse de recursos e fazendo uma linha direta com os municípios as ações consideradas “sociais” são preteridas às ações consideradas “reconstrutivas”, já que neste caso a reconstrução diz respeito apenas às obras. Segue um relato sobre a instituição desta nova lei:

a gente nem diz que complicou porque na verdade é assim...como eles [Secretaria Nacional de Defesa Civil] passaram a fazer uma linha direta por lá e atender, eles têm uma estrutura maior de acessar tudo isso, de acompanhar. Ai o recurso ficou uma rubrica de recursos que eles poderiam fazer todo tipo de ação, tanto pra estruturar um abrigo, comprar comida dependendo das situações de cada desastre. Então assim, o que antes era um pedacinho para a educação, outro pedacinho para o transporte e outro pedacinho pra gente [assistência social] e aí eles [técnicos da Secretaria Nacional de Defesa Civil] falaram assim “nós vamos juntar tudo e a gente vai ligar, faz um plano de ação, vocês executam e ai usa o recurso, presta conta pra gente”. Aí fica mais fácil para o município, de forma geral, na parte operacional. **Tanto assim que a gente não consegue orientar em cada área diretamente, o que poderia utilizar. Porque nessa hora o que chama mais atenção é a reconstrução e ai acaba que a gente vê que a parte social fica em detrimento da obra.** Então é assim...não pode ficar só por lá. Mas é assim que está.

E continua, apontando para como a assistência social municipal é prejudicada com esta nova lei em operação:

Em relação a recurso hoje o que é que fica muito claro nessas situações é de que no momento inicial na situação de desastres, a Defesa Civil está muito a frente. E aí, quando a gente vê essa dificuldade de repassar toda essa responsabilidade financeira para o Ministério da Integração (...), pois quando o desastre “acabou” e as pessoas ainda continuam nos abrigos a responsabilidade deixa de ser da Defesa Civil e aí fica ligado tudo à Assistência. E a Assistência não tem recurso. Porque toda a gestão seja municipal ou estadual está pensando na reconstrução. E aí a reconstrução é ponte, é estrada, é o físico. A estrutura da família, de pensar na condição dela naquele período de sofrimento não se pensa mais. Então, tem dificultado a ação da Assistência in loco. E a gente tem recebido muita reclamação nesse sentido, que o recurso não tem chegado para a Assistência.

Além disso, segundo as representantes do MDS há uma grande dificuldade de diferenciar quem coordena as ações de assistência social em cenário de desastre de quem as executa. Para elas, a Política Nacional de Defesa Civil não é clara em relação as competências de defesa civil e de assistência

social em cenários de desastres, o que acaba por criar uma “dificuldade de entendimento de qual o papel de cada um”. Segue o relato:

Lá do jeito que está na Política, de que existe um sistema maior que é coordenado pela Defesa Civil. **Mas, a gente não sabe até que ponto entender o que é coordenado tem que ser executado também.** Então, nesse ponto a gente está querendo avançar esse diálogo com a Defesa Civil. Então, “você coordenam e nós fazemos parte desse sistema, assim como as outras políticas” (...) **Dentro desse diálogo de definição de papéis que a gente precisa avançar.**

A indefinição do papel de cada ator no cenário e, por sua vez, de cada instituição, segundo as técnicas, também reflete na aplicação da própria Tipificação (2009) feita pela assistência social, pois na ponta (no município) onde são implementadas as políticas criadas em âmbito federal também há a dúvida de quais competências cabem à assistência social.

A partir do momento que a gente cria protocolos nacionais, e orientações nacionais a gente entende que se replica na ponta. E a gente recebe, quando a gente vai lá, por exemplo, na ponta, a gente recebe algumas reclamações de algumas dúvidas, alguns questionamentos que chegam pra gente assim “ah, mas então eu que sou responsável para cuidar das famílias que estão lá no abrigo?”

Segundo elas, os grupos sociais que são afetados em desastres só receberão um melhor atendimento se houver um gerenciamento do recurso que é repassado pelo Governo Federal aos Estados e Municípios, pois, senão, toda a verba é voltada para a reconstrução de edificações. Segue o relato de uma das técnicas do MDS:

Acaba entrando também a falta de gerenciamento de parte daquele recurso repassado pelo Governo Federal, que também precisa ser repassado para a organização dos abrigos, na

organização, para poder comprar colchão, poder contratar pessoal, poder montar banheiro químico. E isso eles não têm noção, **porque fica realmente pra reconstrução** [do meio físico]. Então, a falta de orientação nesse sentido é muito grande.

Isso ocorre porque desaparece da concepção da defesa civil o desastre como fenômeno social, no bojo do qual há um desencadeamento não só agudo/abrupto de uma crise como também o problema crônico das rotinas se manifesta. Assim, o contexto do desastre é concebido pelo meio perito de defesa civil como sendo um problema de engenharia, cujas soluções são as execuções de obras civis. E, sendo um problema de engenharia, no qual as soluções são complexas dentro da área de conhecimento das ciências duras, não precisa ser partilhado com profissionais de outros setores, menos ainda com a população que se beneficiará dos resultados desta solução. Ou seja, na construção das políticas de soluções do meio perito de defesa civil, não há dialogicidade nem no âmbito de competências técnicas outras nem no âmbito dos afetados.

Podemos dizer que a interpretação do contexto de desastre da defesa civil é atrelada a um parâmetro autoritário de discernir o problema e de produzir a solução. E, por conseguinte, a maior parte dos recursos financeiros para a fase de recuperação do desastre irá para as obras de engenharia, deixando, assim, os abrigos temporários para as famílias que eventualmente tenham sido desabrigadas – que são vitais para garantir a reabilitação mínima em termos de alojamento, de provisionamento de vestuário, alimentação – com poucos recursos financeiros. Neste tipo de concepção do desastre, caracterizado apenas como crise aguda, os abrigos provisórios que poderiam minimamente proteger os afetados são relegados ao segundo plano na fase de reabilitação.

Para além da falta ou dificuldade de angariar recursos financeiros para os trabalhos de assistência social em desastres, o MDS reconhece que as ações e definições não estão bem estruturadas e necessitam de uma regulamentação, mesmo que o serviço de ação em situação de calamidade tenha sido recentemente tipificado.

Tudo que a gente fez até agora foi só na conta da emergência. Tem que construir toda uma estrutura que ainda não existe ainda, a gente só está atuando contra “apagar incêndio” e olhe lá. E mesmo assim depois de “queimar” tudo (...) Acaba que a gente age mesmo quando é acionado. E assim: “é hoje! Para tudo”. É na emergência (...). E aí, o que que a gente precisa é regular o serviço. Regular assim, já está tipificado o serviço de ação em situação de calamidade. Nós temos de definir: “a responsabilidade de isso, isso, isso e isso. Como nós vamos fazer assim, assim, assim. Que recursos utilizaremos? De onde?”. **Então tudo que a gente vai fazer agora, a partir do próximo [2012] ano é regular esse serviço.** Então a gente precisa de apoio e o que a gente já finalizou é que existe a Universidade, existem institutos de pesquisa e que a gente precisa ver alguma forma de parceria. (...) **a gente quer fazer uma parceria [com universidade] mais direta para regular o serviço.**

Observa-se que o discurso institucional reconhece o desastre como um fenômeno social, o qual requer o fortalecimento dos direitos de cidadania dos grupos recorrentemente afetados. Admite que a política de assistência social precise avançar no sentido de melhor balizar as práticas de seus técnicos no terreno do espaço vivido. Contudo, os esforços da assistência social, em âmbito nacional, são obstaculizados pela defesa civil que tem outra visão da realidade e que acaba por ganhar maior força na legitimidade de seu discurso, concentrando, assim, a totalidade dos recursos financeiros e tensionando as duas instituições. Assim, a falta de autonomia da assistência social no terreno do desastre cria uma heteronomia para ela, já que é o outro, na figura institucional da defesa civil, quem

dita as normas para sua atuação em desastres. Tal situação heterônoma da assistência social retira-lhes poder e enfraquece sua capacidade organizativa, seu quadro humano, sua forma de atuação. E o tensionamento entre estas duas instituições enfraquece os grupos sociais vulnerabilizados que estão no terreno, pois ficam submissos às soluções técnicas que priorizam, por exemplo, as obras de engenharia.

Por fim, os modelos de tentativa de desenvolvimento que o aparato público brasileiro tem levado a cabo nas últimas décadas, agudizaram as desigualdades sociais. Embora que indicadores que eventualmente são utilizados não identifiquem as contradições sociais e as desigualdades em suas características mais profundas. As desigualdades se refletem no espaço, seja na área urbana seja na área rural, sobretudo, como uma contestação das elites à perpetuidade e ao melhoramento dos espaços de vivência dos grupos sociais empobrecidos. O Estado, como parte constitutiva da sociedade, também reflete em seu aparelho estatal não apenas as contradições, mas as desigualdades do meio social. E daí, porque, as forças antagônicas, as forças que submetem a sociedade no contexto geral da nação, no âmbito da sua organização territorial, se reproduzem nas forças políticas do aparato técnico estatal. O entendimento do que seja o desastre e as soluções para enfrentá-lo vão antagonizar as forças dos vários meios peritos que são representados nas instituições de Estado, como, por exemplo, nas pastas ministeriais que deveriam ter, e não têm ações complementares frente a esse problema socioambiental e sociopolítico.

No plano concreto do espaço vivido, onde o desastre se constitui, tais forças antagônicas tencionam ou não e reverberam soluções que acabam por deteriorar ainda mais as relações estabelecidas no terreno com os grupos sociais

empobrecidas que recorrentemente afetados em desastres. Forma-se, assim, um ciclo de deterioração sociopolítica que aumenta os efeitos de um desastre nos grupos afetados.

Este capítulo procurou trazer um dos aspectos deste ciclo de deterioração sociopolítica, a partir do recorte da dimensão do aparato do Estado, em nível federal. O capítulo seguinte busca este aspecto da deterioração sociopolítica na dimensão do terreno, em nível municipal.

5. O ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO/SP

As incursões em campo foram fundamentais no intuito de observar os aspectos da relação de deterioração sociopolítica (observada no capítulo anterior, em âmbito federal) na dimensão do terreno (tomando como caso o município de Ribeirão Preto), permitindo, assim, aprofundar a problematização daquilo que é veiculado no plano político macrossocial do discurso institucional de assistência social.

Durante o processo de feitura desta tese foram realizadas três coletas de campo no município de Ribeirão Preto, a fim de acompanhar um processo de desastre que lá ocorre, como uma crise crônica na relação sociopolítica, espelhada no espaço. A primeira ocorreu em meados de dezembro de 2010. Próximo a esse período, várias enchentes, em diversos pontos da cidade, provocaram danos e muitas famílias ficaram desabrigadas – aproximadamente 211 famílias das favelas da Vila Elisa, Vila Zanetti e Tanquinho –, caracterizando uma crise aguda. A pesquisadora optou por uma ida não imediata a crise aguda, ao momento de excepcionalidade, pois neste momento os órgãos municipais de assistência social e defesa civil são muito requisitados em suas funções. A experiência adquirida no Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres mostra-nos que ir ao local no momento da crise aguda exige um contato prévio com as fontes de informação e uma relação de confiança construída anteriormente com os agentes que atuam diretamente na minimização mais circunstancial dos danos. Assim, nesta primeira coleta de campo no município de Ribeirão Preto, o primeiro lugar visitado pela pesquisadora foi a Secretaria

Municipal de Assistência Social (SEMAS) – em uma audiência com a Secretária Municipal de Assistência Social. Por indicação da própria Secretária, nos dias subsequentes, pode-se entrevistar as assistentes sociais que lidaram com os grupos sociais afetados mais diretamente nessa crise aguda.

A segunda incursão a campo ocorreu no final do mês de novembro do ano de 2011. Nesta etapa, foi entrevistado um grupo de moradores do Jardim Wilson Toni que recentemente tinham sido deslocados das favelas da Vila Elisa, Vila Zanetti e Tanquinho (localidades recorrentemente afetadas pelos danos das enchentes). Este grupo de moradores do Jardim Wilson Toni interagiu diretamente com as assistentes sociais entrevistadas na primeira incursão em campo o que permitiu, por seu turno, contrapor as visões destes moradores e das assistentes sociais em torno das ações recuperativas. Nesta segunda visita a campo, optou-se pelo não acompanhamento de assistentes sociais na realização das entrevistas para que os entrevistados se sentissem mais à vontade para expressar, em seus depoimentos, suas opiniões em relação ao meio técnico de assistência social envolvido na adoção daquela medida recuperativa. Os moradores foram interpelados de forma aleatória pela pesquisadora. Alguns deles abriram as portas de suas moradias para a realização das entrevistas em profundidade e outros foram entrevistados nos espaços públicos locais (no campo de futebol, na área comum do condomínio, no ponto de ônibus etc).

Já a terceira e última incursão em campo se deu no início do mês de julho do ano de 2012, na qual foram entrevistados moradores do conjunto habitacional do Jardim Wilson Toni, assistentes sociais, representantes da área de Habitação Social do município, demais responsáveis pelo processo de descolamento para avaliar, sob várias óticas, como estava ocorrendo aquele momento do processo

de adaptação nessa nova territorialidade e quais os novos desafios subjacentes a tais soluções técnicas.

Segue abaixo uma breve caracterização socioeconômica de Ribeirão Preto/SP – feita a partir de registros documentais –, do histórico de enchentes e, por fim, o detalhamento e análise dos resultados de campo que buscaram, por seu turno, analisar os processos sociopolíticos envolvidos ao longo do desastre, nos quais identificamos os novos e velhos contornos do processo de vulnerabilização dos grupos sociais mais afetados pelas enchentes.

5.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO/SP

Distante da capital 313 km, Ribeirão Preto localiza-se no Nordeste do Estado de São Paulo e com as seguintes coordenadas geográficas: 21°10'42 Sul e 42°48'24 Oeste, com uma área de 651,276 km² (vide figura 2). Os limites do município são dados pelos seguintes cidades: ao sul, Guatapará; a sudeste, Cravinhos; ao norte, Jardinópolis; a leste, Serrana; ao oeste, Dumont; a noroeste, Sertãozinho; e ao nordeste, Brodósqui (RIBEIRÃO PRETO, 2010).



Figura 2: Localização do município de Ribeirão Preto no Estado de São Paulo

Fonte: disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ribeir%C3%A3oPreto>

Assim como a maioria dos municípios do interior do estado de São Paulo, Ribeirão Preto formou-se com a expansão do capitalismo no mundo agrário, já que a urbanização do município ocorreu a partir da combinação da formação do mercado interno com vários processos, quais sejam: a expansão da cafeicultura ao longo do oeste paulista; a brusca diminuição e a ilegalidade do regime de trabalho escravo; a instituição do regime de trabalho livre; e a imigração de trabalhadores europeus nas lavouras (SILVEIRA, 1998).

Por ocasião da quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929 e a queda brusca nas exportações do café, o município já não dependia exclusivamente do setor primário-exportador, pois a rede urbana que se formou no período do auge cafeeiro e o capital acumulado proporcionaram condições para reverter o quadro de crise. Parte do excedente do sobreproduto gerado foi mantida em Ribeirão Preto e investida em outros setores já vistos, àquela época, como direta ou indiretamente rentáveis (ferrovias, bancos etc). Essa foi uma das condições para que bens e serviços fossem transformados em novas mercadorias, proporcionando autossuficiências às fazendas, e fazendo crescer e

dando estabilidade aos recém-formados núcleos urbanos. Os fazendeiros também investiam em novas terras, por ser um investimento seguro, para expandir os cafezais. Com isso, a renda foi sendo concentrada à medida que pequenas propriedades foram sendo sufocadas, levando à liberação de mão-de-obra para a indústria, comércio, setor de serviços e aquela que permaneceu na informalidade (SILVA, 2006). Ou seja, estes são aspectos de um processo que provocou mudanças significativas na distribuição e acesso à terra na região.

Nos anos que se seguiram a crise do ano de 1929, a região de Ribeirão Preto redirecionou parte de suas atividades agrícolas para outros tipos de cultivo. Entre 1930 e 1940, os cafezais foram substituídos por outras culturas, entre elas: o algodão, o feijão, o milho, a mandioca e a cana-de-açúcar. Entretanto, as experiências com a policultura duraram pouco tempo, pois já no início da década de 1940 grandes e pequenos produtores passaram a priorizar a produção de cana-de-açúcar. Assim, desde a década de 1960, Ribeirão Preto vem passando por um intenso processo de transformação no setor agropecuário que resultou “numa especialização da produção com uma crescente substituição da produção de alimentos por cultivos destinados a atender as demandas das agroindústrias que, atualmente, são consideradas a força motriz da agricultura desta região” (GONÇALVES, 2010, p. 48).

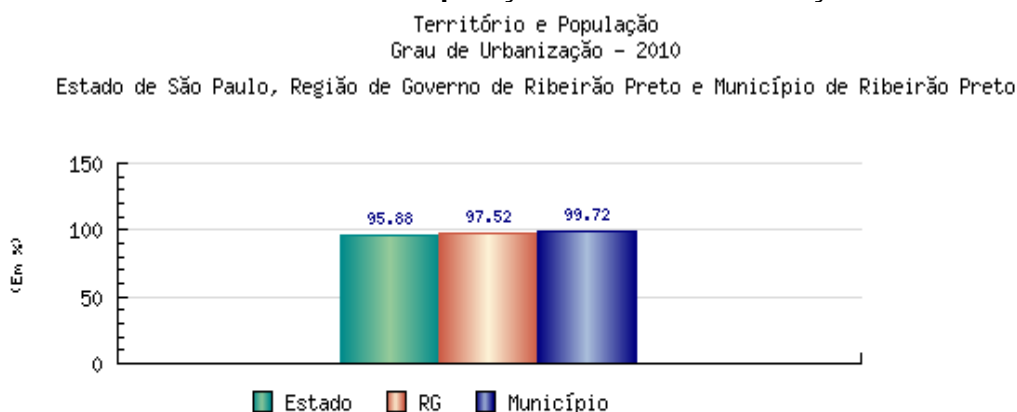
Conforme Gonçalves (2010),

Como resultado da expansão da monocultura da cana-de-açúcar, o setor sucroalcooleiro vem sendo apontado como o principal responsável por uma série de problemas – poluição atmosférica, contaminação dos recursos hídricos, erosão e compactação do solo, desrespeito à legislação trabalhista etc – na região Nordeste do Estado de São Paulo, particularmente, nos municípios situados entorno de Ribeirão Preto. Além desses problemas, há também a questão do desemprego causado pela crescente mecanização

dos canaviais, sobretudo nas atividades de colheita da cana (IDEM, p. 49-50).

A região de Ribeirão Preto vem se urbanizando, de modo crescente, tendo sua taxa de urbanização passado de 77,1%, em 1970, para 99,7%, em 2010. O gráfico a seguir demonstra como a taxa de urbanização de Ribeirão Preto é superior a do Estado de São Paulo (95,88%) e também à região de governo do próprio município (97,52%).

Gráfico 1: Território e População/ Grau de Urbanização-2010



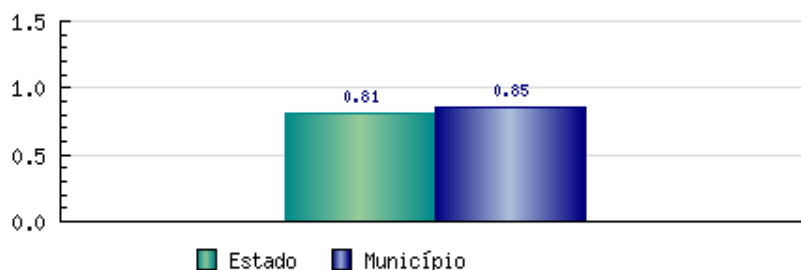
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.
Fundação Seade.

No ano de 2000, Ribeirão Preto contava com 504.923 habitantes, dos quais 502.760 (99,57%) residiam na área urbana e 2.163 (0,43%) na área rural (PNUD, 2000). Já no ano de 2010, a população total aumentou para 604.682 habitantes. A área urbana passou a ter 602.868 habitantes (99,7% do total), enquanto que a população na área rural caiu para 1.814 (0,3% do total) (IBGE, 2010b).

A esse crescimento da taxa de urbanização somam-se outros fatores que permitem caracterizar a situação do município a partir dos Índices de Desenvolvimento Humano/IDH²¹. O IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) geral, no ano de 1991 era de 0,822 e no ano 2000 alterou para 0,855. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Educação (em 1991, o IDH-Educação era de 0,869, passando para 0,918 no ano 2000). A dimensão de Renda passou de 0,798, em 1991, para 0,823 no ano 2000 e a dimensão da Longevidade no ano de 1991 era de 0,800, no ano 2000 e sofreu um pequeno aumento, passando para 0,823. Com estes números, o município possui um IDH maior que a média do Estado de São Paulo (vide gráfico abaixo)²².

Gráfico 2: Condições de Vida – IDH 2000

Condições de Vida
Índice de Desenvolvimento Humano - IDH - 2000
Estado de São Paulo, Região de Governo de Ribeirão Preto e Município de Ribeirão Preto



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
Fundação João Pinheiro - FJP.

²¹ O IDH é obtido pela média aritmética simples de três subíndices, referentes a Longevidade (IDH-Longevidade), Educação (IDH-Educação) e Renda (IDH-Renda). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=26>

²² Importante ressaltar que ainda não há dados atualizados do IDH-M. Mesmo com o censo 2010, apenas em 2013 tais dados estarão disponíveis. Por isso, neste trabalho, comparam-se os IDH-M a partir apenas dos censos de 1991 e 2000.

A renda per capita média do município cresceu 16,04%, passando de R\$ 465,20 em 1991 para R\$ 539,84 em 2000 (considerando-se a inflação do período). A pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000) cresceu 45,92%, passando de 5,9% em 1991 para 8,6% em 2000. A desigualdade neste período aumentou no município: o Índice de Gini²³ passou de 0,53 em 1991 para 0,56 em 2000 (PNUD, 2000). Ou seja, a soma de todos estes dados positivos e negativos de Ribeirão Preto nos indica que houve um crescimento sim, mas a base de concentração de renda.

As principais atividades econômicas do município se concentram nas atividades comerciais e de prestação de serviços. Os principais ramos de atividade do setor de serviços são: atividades de suporte empresarial (por exemplo: advocacia, serviços de contabilidade etc.); saúde e serviços sociais; transporte, armazenagem de mercadorias e comunicações; atividades de serviços coletivos, sociais e pessoais; ensino; alojamento e alimentação e intermediação financeira (RIBEIRÃO PRETO, 2010).

No entanto, o dinamismo dessas atividades sofre grande influência das atividades produtivas que se desenvolvem ao seu redor. Neste sentido, a agroindústria ganha um papel de destaque na região como um todo, sendo a principal atividade econômica também nos municípios vizinhos. Ribeirão Preto se transformou na capital brasileira do agronegócio e sedia a maior feira da América

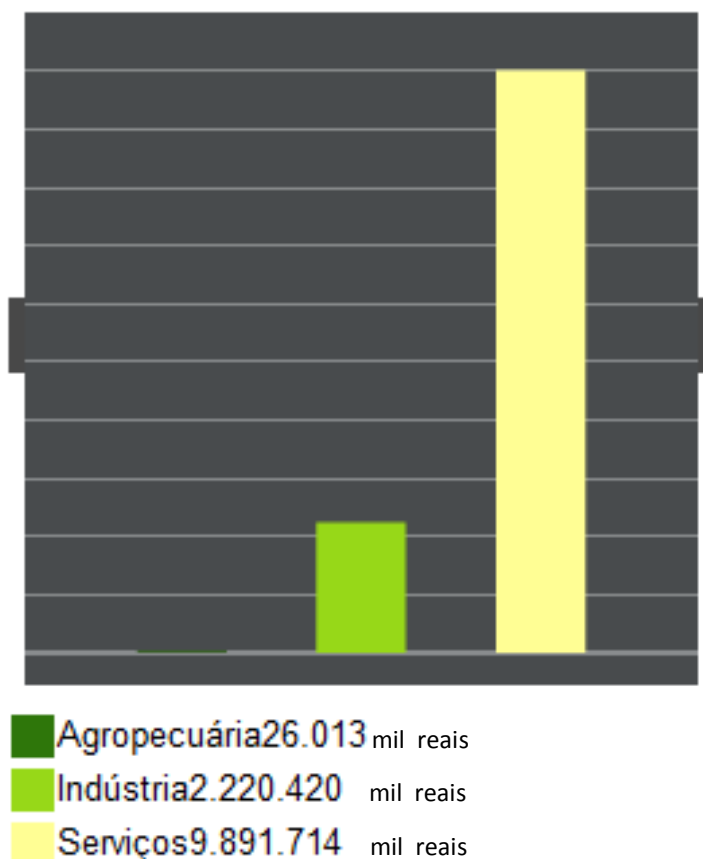
²³ O Índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97>.

Latina no setor (e é considerada a segunda maior feira do mundo), a Agrishow (RIBEIRÃO PRETO, 2010).

A maior parte da área agrícola do município e da região é utilizada para o cultivo de lavouras temporárias, sendo a principal cultura a de cana-de-açúcar que se constitui em, praticamente, uma monocultura na região.

No setor de indústrias, por Ribeirão Preto apresentar uma diversificação produtiva, há estabelecimentos em praticamente todos os ramos. A maior parte corresponde a empresas de pequeno porte, aproximadamente 95% do total (RIBEIRÃO PRETO, 2010). A seguir, um gráfico que ilustra a participação de cada uma das três áreas da economia (agropecuária, indústria e serviços) no Produto Interno Bruto do Município (valores em mil reais).

Gráfico 3: Produto Interno Bruto dos Municípios 2008 – Ribeirão Preto/SP



Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=354340#>>. Adaptado pela autora.

A pobreza persiste para parcela da população ribeirão-pretana e isso se reflete na forma de ocupação do solo. Há dificuldades para acompanhar, em uma série histórica mais longa, a evolução da ocupação precária do solo no município de Ribeirão Preto. Além da falta de dados, quando estes existem são pautados por conceitos diferentes para sua busca e sistematização. Antes da década de 1980, os tipos de ocupação precários eram agrupados pelo conceito de “domicílios improvisados”²⁴, que, àquela época, eram considerados provisórios.

Ao final da década de 1980, impulsionado pelas discussões da comunidade acadêmica, de instituições governamentais e de líderes comunitários, o IBGE passou-se a utilizar o conceito de aglomerado subnormal (para definição de tal conceito, consultar nota de rodapé 14, na página 66) para definir as ocupações precárias. Dessa forma, no censo demográfico do ano de 1991, o conceito de aglomerado subnormal passou a ser utilizado. Definindo melhor não somente as características do domicílio precário em si (pela análise dos materiais construtivos utilizados), mas da localidade que o comporta, outros elementos foram incorporados para identificação de tais aglomerados, tais como: ausência ou presença insuficiente de serviços públicos essenciais; ocupação ilegal da terra; e urbanização fora dos padrões vigentes – refletidos por vias de

²⁴ Domicílio improvisado é aquele localizado em unidades não-residenciais (loja, fábrica etc.), desde que não tivesse dependências destinadas exclusivamente à moradia, como os locais que estivessem servindo de moradia em caráter transitório (prédios em construção, embarcações, carroças, vagões de estrada de ferro, tendas, barracas, grutas, pontes etc.) (IBGE, s/ano. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/seculox/anexos/conceitos.pdf>).

circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos.

Apesar da falta de uma série histórica maior para caracterizar a evolução das ocupações precárias em Ribeirão Preto, dá para se depreender que houve um aumento no número deste tipo de ocupação. Segundo o Anuário Estatístico do Brasil do ano de 1994, no ano de 1991 havia no município de Ribeirão Preto 3.963 pessoas morando em favelas. Já no ano de 2010 esse número passou para 14.117 pessoas. Se no censo de 1991 utilizava-se o termo favela (mesmo com a incorporação do conceito de aglomerado subnormal), no censo de 2010 passou-se a utilizar “população residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais”. Abaixo, segue uma tabela que detalha as informações sobre os aglomerados subnormais no município de Ribeirão Preto.

Quadro 4: Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, população residente por sexo, e média de moradores (Adaptado de Censo-2010).

| | Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais | População residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais | | | Média de moradores em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais |
|----------------|--|---|--------|----------|--|
| | | Total | Homens | Mulheres | |
| Ribeirão Preto | 3.717 | 14.117 | 7.095 | 7.022 | 3,8 |

Portanto, podemos afirmar que para a parcela da população que não usufrui dos benefícios do crescimento econômico da região de Ribeirão Preto, resta-lhe recorrer aos seus próprios meios e produzir a moradia como pode, o que resulta em padrões de ocupação precários nas periferias do município, caracterizados pela autoconstrução das moradias; pela fixação em loteamentos

irregulares, sem o certificado legal de propriedade dos terrenos – localizados em áreas susceptíveis, tais como, áreas de várzea – tornando os moradores que produzem o espaço apenas capazes de concretizar técnicas que geram fixos e fluxos suficientes no limite mínimo da sobrevivência (ou seja, num contexto de crise crônica), mas ainda não suficientes para lidar com as intempéries cotidianas (num contexto de crise aguda).

No subitem a seguir busca-se uma breve caracterização das enchentes como um fenômeno socioambiental recorrente em Ribeirão Preto.

5.2 AS ENCHENTES EM RIBEIRÃO PRETO COMO FENÔMENO SOCIOAMBIENTAL RECORRENTE

O município de Ribeirão Preto é banhado por diversos córregos e ribeirões, com extensão total em torno de 65 quilômetros. O córrego que dá nome a cidade é o mais importante deles, já que a maior parte encontra-se na área urbana da bacia. Sua nascente está localizada na área urbana do município de Cravinhos e deságua no rio Pardo.

O córrego Ribeirão Preto é palco de enchentes periódicas desde o início do século XX. Seus afluentes principais são os córregos Monte Alegre, Serrania, Tanquinho, Laureano, Catetos, Campos e o Retiro Saudoso. Este último se destaca nas inundações periódicas, principalmente no seu entroncamento com o Ribeirão Preto, localizado na região central de Ribeirão Preto (MAIA; PITTON, 2009), na região popularmente conhecida hoje como “baixada”. E o córrego do Tanquinho se destaca pelo mesmo motivo, porém, diferentemente do Retiro Saudoso, a inundação do Tanquinho afeta assentamentos precários de áreas

periféricas mais recentes da cidade (por volta da década de 60 do século XX). A seguir, uma figura extraída de Maia (2007, p. 28) que ilustra a bacia hidrográfica do córrego Ribeirão Preto:

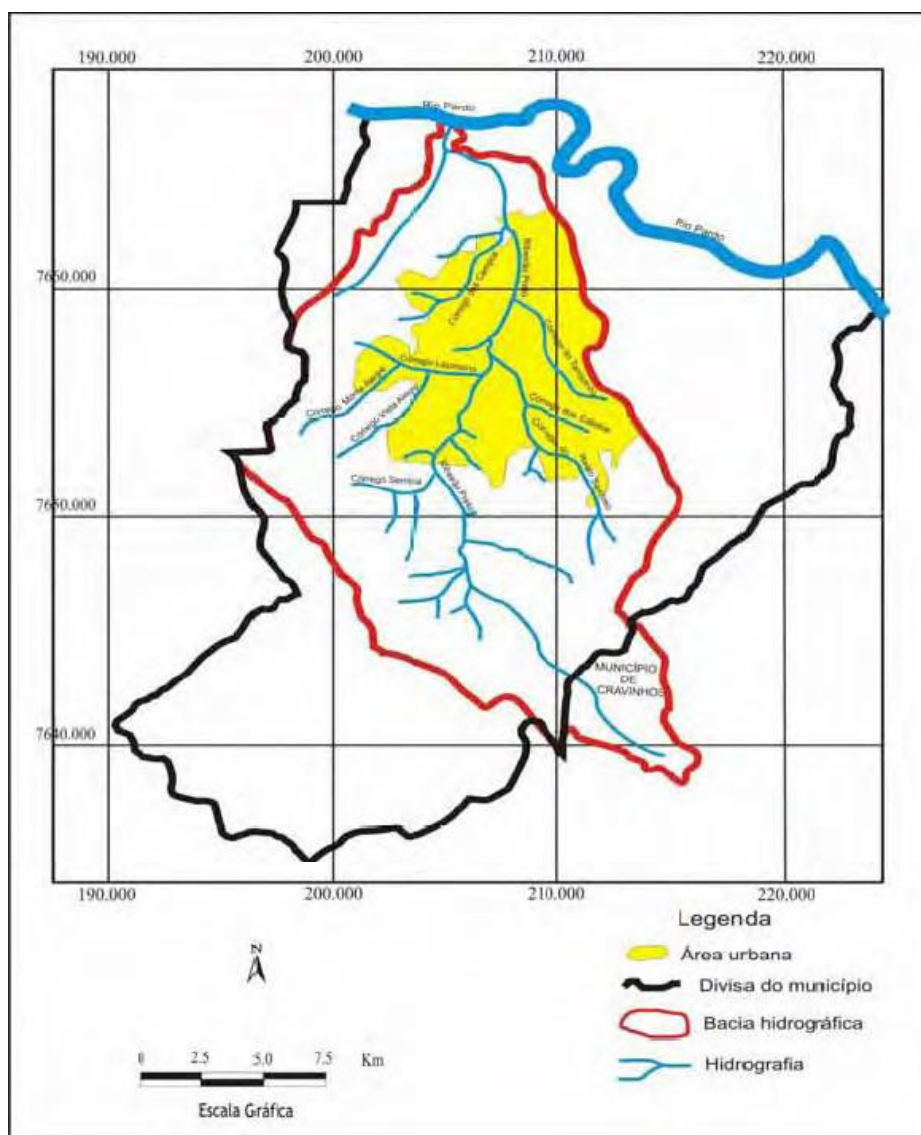


Figura 3: Localização da bacia hidrográfica do córrego Ribeirão Preto (Adaptado da Secretaria de Planejamento e Gestão Ambiental, 1999, por Diego Côrrea Maia).

Desde o início do século XX, nos períodos que compreendiam a primavera e o verão, era comum que os córregos transbordassem, inundando

suas várzeas, favorecendo a proliferação dos mosquitos transmissores das chamadas febres palustres e de outras moléstias, como a febre amarela. As primeiras obras de intervenção nos cursos fluviais tiveram início em 1884, com a retificação do córrego Ribeirão Preto (IDEM, 2009). Abaixo, uma figura, também extraída de Maia (2007,) que retrata a retificação:

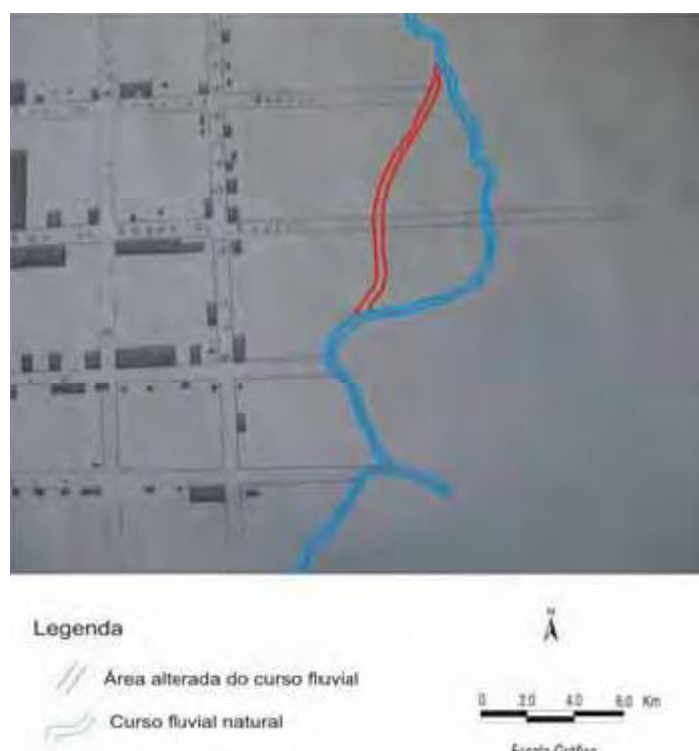


Figura 4: Início da retificação do córrego Ribeirão Preto na primeira planta da cidade, 1884. (Fonte: Arquivo Público Histórico de Ribeirão Preto/APHRP – Foto, elaboração e organização: Diego Côrrea Maia).

Segundo estudos de Faria (2003), a primeira grande enchente retratada nos documentos oficiais do município é a ocorrida no ano de 1927 (vide figura 131). Alguns relatos difusos já apontavam para este tipo de acontecimento desde o final do século XIX. Porém, foi somente no início do século XX que a região

central de Ribeirão Preto estava densamente povoada, as enchentes atingiram as residências e o comércio de forma mais contundente. Segundo o relatório da prefeitura, referente ao exercício do ano de 1927, apresentado pelo Prefeito José Martimiano da Silva, em janeiro de 1928, e recuperado pela pesquisa de Rodrigo Santos de Faria (2003), o Bairro República (bairro da região central do município)

foi o mais castigado. Os seus habitantes, na maioria pobres e operários, tiveram os seus lares invadidos pela água e viram destruídos quasi todos os seus móveis. A parte urbana, entre as ruas José Bonifácio e Jeronymo Gonçalves, também foi enormemente prejudicada. O comércio daquela parte da cidade sofreu sérios e avultados prejuízos. O Mercado Municipal, invadido pelas águas, também sofreu grandemente, e seus inquilinos se viram rudemente prejudicados (FARIA, 2003, p. 236).



Figura 5: A foto, feita em 27 de março de 1927, mostra a rua da Estação – hoje conhecida como rua General Osório – alagada pelas águas do córrego Ribeirão Preto, em um quase congestionamento formado por carros e carraças (Fonte: Jornal a Folha de São Paulo, em matéria publicada no dia 27/07/2012, “Lei obrigada limpeza de fachadas e imóveis históricos são redescobertos em Ribeirão Preto”. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/_ribeiraopreto/1123805-lei-obriga-limpeza-de-fachadas-e-imoveis-historicos-sao-redescobertos-em-ribeirao-preto.shtml).

A vivência da enchente em 1927 foi tão marcante para os moradores e para a administração pública de Ribeirão Preto que no Relatório de Prefeitura, datado de janeiro de 1930, referente ao ano de 1929, outro prefeito relatava sobre os problemas com as enchentes e ainda remetia ao ocorrido em 1927:

Um dos problemas serios que preocupava todas as administrações do municipio eram as constantes enchentes do corrego Ribeirão Preto, ocasionando a inundaçõa do bairro da República, da rua Guatapar e da parte baixa da cidade até a Rua José Bonifácio (...) Em 1927 foi tão grande a enchente que as aguas do Ribeirão Preto penetraram em habitações e armazéns, ocasionando serios prejuízos ao commercio estabelecido na avenida Jeronymo Gonçlves, rua José Bonifácio e nas ruas transversais (FARIA, p. 236, 2003).

Passados mais de 80 anos desde o primeiro registro oficial de uma grande enchente em Ribeirão Preto, os registros continuam, mas não somente na região central, e demonstram as enchentes como um fenômeno socioambiental recorrente no município e espreado espacialmente no tecido municipal. A seguir, alguns títulos de matérias recentes (retiradas do site da Folha de São Paulo e do Jornal A Cidade) que remetem aos eventos de enchentes em Ribeirão Preto

24/02/2002 - 19h37

Ribeirão está em estado de calamidade após enchente

da Folha de S.Paulo

PUBLICIDADE



08/12/2009 - 09h40

Chuva recorde causa enchente em Ribeirão Preto (SP)

LIGIA SOTRATTI
da **Folha Ribeirão**
DOUGLAS SANTOS
colaboração para a **Folha Ribeirão**

PUBLICIDADE



Domingo, 26 de Dezembro de 2010 - 21h46

Chuva alaga 20 casas na região Norte de Ribeirão Preto

Córrego do Tanquinho transbordou com a chuva da noite de sábado de Natal. Foi a segunda cheia em dezembro

Ana Paula Sousa

Tamanho da Letra

A-

A+

Sábado, 28 de Janeiro de 2012 - 16h52

Chuva de sexta à noite foi a maior em dois anos

A região mais atingida foi a zona norte, onde o ribeirão Preto transbordou e atingiu cerca de 20 casas

Hélio Pellissari

Tamanho da Letra

A-

A+

A região da "baixada" no município é formada pelo encontro dos córregos ribeirão Preto e Retiro Saudoso, nas proximidades com as avenidas Jerônimo Gonçalves e Francisco Junqueira. Esta região tem um histórico de afetação com

as enchentes, principalmente, no que diz respeito ao comércio, pois lá estão localizados os prestadores de serviço mais antigos e tradicionais de Ribeirão Preto, tais como: o Mercado Municipal, o Centro Popular de Compras (local que uniu alguns antigos camelódromos e pequenas empresas), a Estação Rodoviária e pequenas/médias empresas. Um estudo sobre a afetação dos comerciantes desta área foi realizado por Mariane Tagliaferro no ano de 2006.²⁵ Em seu trabalho, Tagliaferro analisa os vários tipos de danos (*materiais* – perda de mercadoria, de documentos, de capital de giro etc. – e *imateriais* – a relação cliente-comerciante fica abalada, já que o cliente perde a segurança na credibilidade do produto oferecido; o receio e a apreensão constantes em dias de chuva etc.) e as adaptações estruturais feitas pelos comerciantes (lojas com estruturas modificadas para amenizar o impacto das enchentes – portas que cederam lugar a paredes, balcões de atendimento que se transformaram em barreiras de contenção; comportas móveis; elevação do piso do estabelecimento etc.)

Esse histórico de afetação da região central – que é também relação social na produção do espaço – causava insatisfação e indignação nos comerciantes locais há tempos. Para além dos danos e perdas havidos no momento do impacto das enchentes, faixas de protesto eram colocadas nas fachadas dos estabelecimentos comerciais a fim de clamar a atenção do poder público municipal e da população para o problema, já que os imóveis estavam sofrendo uma vertiginosa desvalorização (vide figura 6).

²⁵ O trabalho intitulado “Adequação do Instrumento de Avaliação de Danos (AVADAN) para caracterização dos danos materiais e imateriais provocados por enchentes: o caso do município de Ribeirão Preto/SP” é de conclusão de curso e foi realizado pela referida autora no âmbito de sua inserção no NEPED/UFSCar.



Figura 6: Nova configuração da área central e o clamor na faixa: comerciantes abandonam seus estabelecimentos devido às sucessivas enchentes. (Fonte: Jornal A Tribuna, 02/06/2005)

A vivência da enchente, ano após ano (com mais de um episódio de enchente por ano), fazia com que os comerciantes e grande parte da população ribeirão-pretana pressionassem, cada vez mais, o poder público municipal para uma política eficiente de minimização dos danos.

Assim, depois muita pressão por parte da população, foi realizado um estudo físico da área e, no ano de 2008, deu início um projeto de combate às enchentes. O objetivo de tal projeto é triplicar a vazão do Ribeirão Preto de 80 para 250 m³, aprofundando o canal em 1,5 metros e o alargamento em seis metros. Em meados de 2012, a obra antienchente encontrava-se em sua quarta etapa, num total de 5.

Passados quase cinco anos do início da feitura do projeto, um novo problema surge: os alagamentos migraram da região central para a região norte do município. Especialistas ouvidos pelo jornal de maior circulação na cidade relacionam o aumento da calha do Ribeirão Preto, no centro, com as enchentes na região norte (especificamente na área conhecida como Via Norte). Segundo relato do próprio Secretário de Infraestrutura do município: "Consertou de um lado e piorou do outro. Vamos ter de mexer na continuação do ribeirão Preto para resolver o problema da enchente como um todo". Já para a Secretaria de Obras, o Plano de Macrodrenagem contempla a canalização da Via Norte, mas o excesso de chuva na região é que tem agravado as enchentes ao norte do município: "O projeto de macrodrenagem contempla a cidade de Ribeirão Preto como um todo", afirmou o Secretário de Obras.

Independente de o projeto contemplar a cidade como um todo ou não (e da escolha política e técnica de se começar o projeto em uma parte do município, com apenas uma frente de trabalho), o fato é que as enchentes aumentaram na Via Norte, conhecida como a via de acesso a uma das regiões mais pobres de Ribeirão Preto.

Voltando-se para os dados oficiais sobre desastres, nos dados do Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (2011), volume estado de São Paulo, Ribeirão Preto figura entre os municípios que tiveram 6 ocorrências de desastres, notificadas oficialmente e reconhecidas como Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública, no período de 1991 a 2010 (série histórica de 20 anos).

Nesta série histórica, o primeiro registro data de 1994, quando o município teve notificado dois desastres: um relacionado à ocorrência de

vendaval²⁶ e outra a granizo. Já os anos de 2002, 2003 e 2004, cada um com uma ocorrência, os desastres estavam relacionados às inundações bruscas²⁷. Por fim, no ano de 2010 a ocorrência estava relacionada a vendaval (vide quadro 137).

Quadro 5: Registros de desastres por evento e ano no município de Ribeirão Preto

| Ribeirão Preto | Número de ocorrências | Tipo de evento |
|----------------|-----------------------|--------------------|
| 1994 | 2 | Vendaval |
| | | Granizo |
| 2002 | 1 | Inundações bruscas |
| 2003 | 1 | Inundações bruscas |
| 2004 | 1 | Inundações bruscas |
| 2010 | 1 | Inundações bruscas |

Conforme sistematização e análise dos dados do Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (2011) pode-se observar que Ribeirão Preto figura entre os 20 municípios do Estado de São Paulo que mais tiveram desastres oficialmente

²⁶ Conforme definição do atlas: “Os vendavais são caracterizados como o deslocamento violento de uma massa de ar, de uma área de alta pressão para outra de baixa pressão, ou seja, perturbações acentuadas no estado normal da atmosfera, normalmente causados pelo intenso gradiente de pressão e um incremento do efeito de atrito e das forças centrífuga, gravitacional e de Coriolis. Na Escala de Beaufort correspondem a ventos muito duros de número 10, com ventos de velocidades que variam entre 88 a 102 km/h. Normalmente são acompanhados de tempestades, precipitações hídricas intensas e concentradas, bem como de granizo ou de neve, quando são denominados de nevascas” (ATLAS BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS – vol. São Paulo, 2011, p. 45).

²⁷ Conforme definição do atlas: “Inundações bruscas e alagamentos compõem o grupo de desastres naturais relacionados com o incremento das precipitações hídricas e com as inundações. São provocadas por chuvas intensas e concentradas em locais de relevo acidentado ou mesmo em áreas planas, caracterizando-se por rápidas e violentas elevações dos níveis das águas, as quais escoam de forma rápida e intensa. Nessas condições, ocorre um desequilíbrio entre o continente (leito do rio) e o conteúdo (volume caudal), provocando transbordamento (CASTRO, 2003). Por ocorrer em um período de tempo curto, este fenômeno costuma surpreender por sua violência e menor previsibilidade, provocando danos materiais e humanos mais intensos do que as inundações graduais” (GOERL; KOBAYAMA, 2005). (ATLAS BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS – vol. São Paulo, 2011, p. 33).

notificados e reconhecidos entre os anos de 1991 e 2010 (o número de ocorrência varia de onze a uma). No período retratado no Atlas, o município somou 6 ocorrências, ocupando, assim, a sexta posição no ranking (em um universo de 356 municípios), juntamente com outros 3 municípios (Guaratinguetá, Barra do Turvo e Itariri) (vide quadro 6).

Quadro 6: Registros de desastres por municípios, do Estado de São Paulo, e número de ocorrências, no período de 1991 a 2011

| Municípios | Número de Ocorrências de Desastres em 20 anos |
|--|---|
| Cajati | 11 |
| Araçatuba; Iguape | 10 |
| Álvares Machado; Caieiras; Francisco Morato; Jacupiranga; São Paulo; Sete Barras | 09 |
| Mauá; Paraguaçu Paulista | 08 |
| Eldorado; Franco da Rocha; Registro; São Luís do Paraitinga | 07 |
| Barra do Turvo; Guaratinguetá; Itariri; Ribeirão Preto | 06 |

Segundo estudos de Maia e Pitton (2009), os jornais da cidade se mostram como fontes importantes na caracterização de enchentes/inundações em área urbana. Conforme os autores, em 17 anos (de 1990 a janeiro de 2007) de análise dos episódios referidos, 45 ocorrências foram encontradas, isto é, em média, cerca de 3 inundações/ano, o que revela a grande frequência do fenômeno. “Os índices mostram que praticamente todo ano, entre os meses de outubro a março, têm-se enchentes na área urbana, com saldo de grandes prejuízos à população” (MAIA; PITTON, 2009, s/p). Uma explicação meramente física para a ocorrência de chuvas intensas no município é a seguinte:

A maior parte da área urbana de Ribeirão Preto situa-se na porção mais baixa da bacia do rio Pardo e apresenta relevo pouco acidentado, com leves colinas que se formam entre os divisores das microbacias. Somente nas direções oeste e sudoeste

encontram-se regiões de relevo mais acidentado do município. Esta configuração geomorfológica, onde a área urbana fica em uma depressão circundada por áreas mais elevadas, limita a circulação das massas de ar, o que justamente influencia na não dispersão de poluentes e no armazenamento do calor no espaço urbano, potencializando a formação de chuvas convectivas (ALEIXO; SANT'ANNA NETO, 2010, p. 122-123).

Porém, numa abordagem sociológica, o desastre não pode ser considerado apenas como um acontecimento físico, mas também, e principalmente, como um fenômeno social, no qual há um desencadeamento não só agudo/abrupto de uma crise como também o problema crônico das rotinas se manifesta. Como dito anteriormente, para além da inundação constante e histórica do centro da cidade (com registros oficiais desde o início do século XX), atingindo com frequência o comércio, muitos são os grupos sociais empobrecidos localizados em aglomerados subnormais no município de Ribeirão Preto – totalizando 14.117 pessoas –, e recorrentemente afetados nas enchentes.

No dia 03 de dezembro de 2010, os dois principais córregos da cidade – Ribeirão Preto e Retiro Saudoso²⁸ – transbordaram, além do córrego Tanquinho. Na Favela do Brejo (que cont m os núcleos de favela do Tanquinho e Vila Zanetti), na zona Norte da cidade, 50 moradias foram inundados, já que a água atingiu mais de 1,5m de altura e os bombeiros precisaram fazer 45 resgates (vide figura 7). Na Vila Virgínia, na zona Oeste, ao menos 30 casas foram invadidas pelas águas do Ribeirão Preto (vide figura 8). As avenidas Francisco Junqueira e Jer nimo Gonçalves ficaram interditadas por 30 minutos na altura do centro (vide figura 9) (A CIDADE, 2010a).

²⁸ O córrego Retiro Saudoso é um dos principais afluentes do córrego Ribeirão Preto. Sua bacia possui grande ocupa o urbana e está sujeita à inunda o há várias décadas (SULEIMAN; BARBASSA, 2005).



Figura 7: Crianças se abrigam sobre o telhado de uma casa na Favela do Brejo, em Ribeirão Preto/SP (Autor: F. L. Piton – A CIDADE(2010b)).



Figura 8: Moradoras erguem os móveis de sua casa para escaparem dos danos da enchente na Vila Virgínia, em Ribeirão Preto/SP (Autor: Matheus Urenha – A CIDADE (2010b)).



Figura 9: Alagamento na avenida Francisco Junqueira, uma das principais avenidas de Ribeirão Preto/SP (Autor: Matheus Urenha – A CIDADE (2010b)).

Segundo dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social, neste evento foram atendidas 211 famílias no que diz respeito ao fornecimento de colchões novos, cobertores, cestas básicas, marmitas, móveis – os móveis foram adquiridos por meio de doações que a população ribeirão-pretana forneceu. Oito pessoas ficaram desabrigadas e passaram alguns dias no abrigo CETREM (Central de Triagem e Encaminhamento ao Migrante, Itinerante e Morador de Rua) até que pudessem voltar para suas casas.

Seguidamente desta crise aguda, a pesquisadora esteve no município para dar início a sua coleta de campo, com o objetivo de buscar o discurso institucional local da assistência social sobre o fenômeno do desastre e de como tal instituição tem atendido o grupo social de empobrecidos recorrentemente afetados – na busca de identificar o tipo da relação entre os entes públicos e grupos afetados.

Um dos documentos que pautam esta relação acima referida é o Plano Local de Habitação de Interesse Social do município de Ribeirão Preto, considerado uma das principais ferramentas de trabalho para assistência social que trabalha no âmbito da Habitação de Interesse Social/HIS. Por isso, no subitem a seguir aborda-se o sua construção e conteúdo.

5.3 A CONSTRUÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO/SP

A construção de um Plano Local de Habitação de Interesse Social remete ao contexto de instituição da nova Política Nacional de Habitação/ PNH. Por isso, faz-se necessário uma contextualização. A PNH foi elaborada durante o ano de 2004 com o objetivo principal de “promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda” (BRASIL, 2004, p. 29). Na PNH foi previsto e criado o seu principal instrumento: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o qual estabelece as bases do desenho institucional da política e inclui a criação de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado. Assim, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi instituído pela Lei Federal Nº 11.124 de 16 de junho de 2005, com o objetivo de “implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país”.

No ano de 2009, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades coordenou a elaboração do Plano Nacional de Habitação/PlanHab, o

principal instrumento para a implementação da PNH que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O principal objetivo do PlanHab é

formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (BRASIL, 2009, p. 09).

No modelo institucional do SNHIS, a partir da adesão ao Sistema os estados e os municípios devem constituir fundo Local de Habitação de Interesse Social (fLHIS), Conselho Gestor do fundo (CGfLHIS) e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), conforme modelo e diretrizes nacionais (Idem, 2009).

Em adequação ao modelo institucional do SNHIS, no ano de 2009, o município de Ribeirão Preto/SP inicia o processo de discussão pública do Plano Local de Habitação de Interesse Social durante a III Conferência Municipal de Habitação. Porém, antes de falar propriamente do PLHIS municipal é necessário ter em vista a questão administrativa e institucional da habitação no município.

Em fevereiro de 1970, foi fundada a Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto/COHAB-RP. Trata-se de uma sociedade de economia mista regida pela Lei das Sociedades por Ações e que se vincula como entidade da administração indireta à Secretaria Municipal de Governo. Desde então, é a COHAB quem coordena a Política de Habitação de Ribeirão Preto, inclusive a produção de habitação de interesse social, concentrando, assim, todo o cadastro de famílias que necessitam da casa própria no município. Importante ressaltar

que Ribeirão Preto não tem uma Secretaria Municipal de Habitação e que esta consiste num anseio antigo de vários órgãos civis e governamentais do município, pois sua ausência acaba por onerar algumas outras Secretarias, especialmente as de Assistência Social e a de Obras.

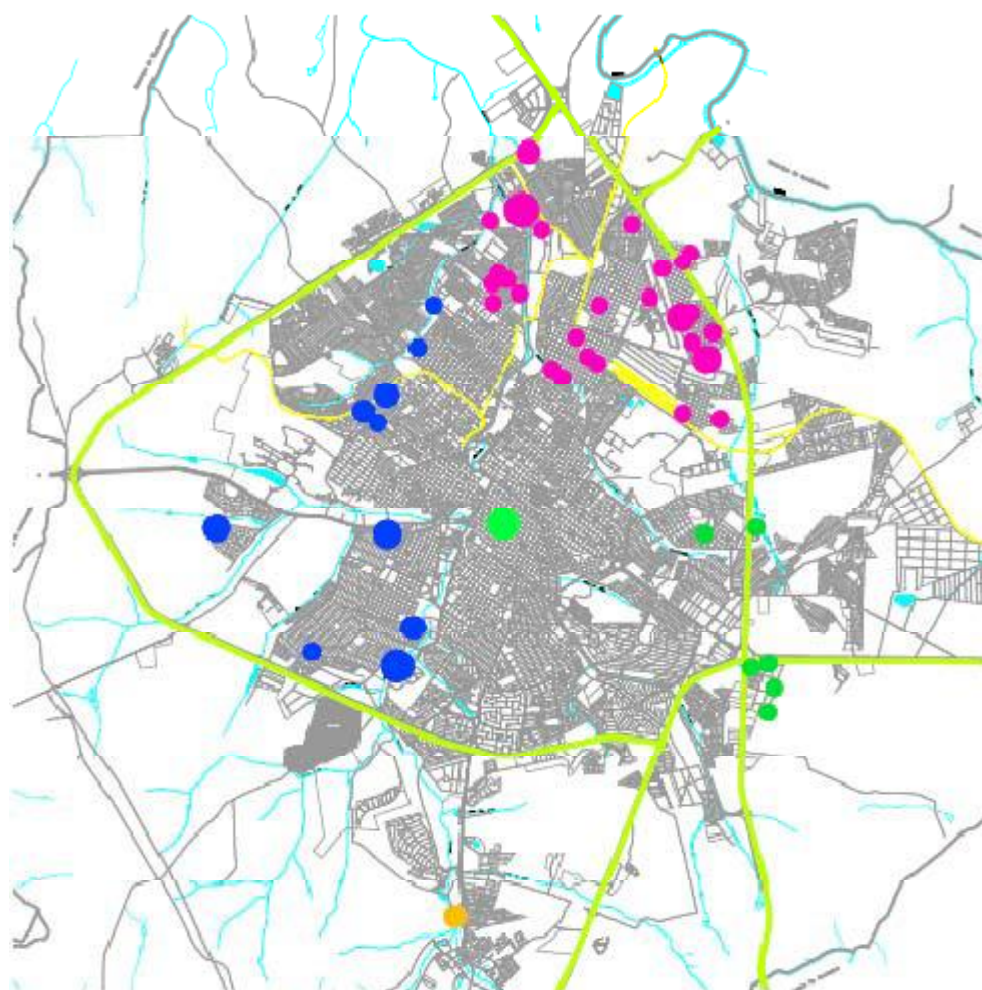
O início das discussões sobre o Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) municipal esteve sob a coordenação da COHAB, em parceria com a Prefeitura. Durante o ano de 2010, o PLHIS foi elaborado – a partir da contratação de assessoria para produção dos documentos técnicos – com o intuito de ser o instrumento de planejamento de longo prazo da política de habitação de Ribeirão Preto (Ribeirão Preto, 2010). A partir do diagnóstico da situação da moradia no município o Plano:

(...) traz estratégias de ação para a atuação, do poder público e da sociedade civil, na efetivação do direito à moradia digna e à cidade para todo o cidadão ribeirão-pretano. Como documento de planejamento, as estratégias de ação foram propostas para o período de doze anos, entre 2011 e 2023 (RIBEIRÃO PRETO, 2010, p. 03).

Em consulta ao PLHIS foi possível coletar alguns dados sobre as favelas (chamadas tecnicamente de “assentamentos humanos precários”) de Ribeirão Preto, especialmente aquelas onde os moradores sofriam com os danos causados pelas enchentes – o que nos interessa neste trabalho. Segundo estimativa do PLHIS de Ribeirão Preto, no ano de 2010, o município possuía 26.077 habitantes (dado este que diverge do Censo 2010, o qual indica 14.117 habitantes em aglomerado subnormal) inseridos em assentamentos precários e distribuídos em 5.582 unidades habitacionais.

Analisando o PHLIS, observa-se que a zona Norte concentra a maioria dos núcleos de favela de Ribeirão Preto e é justamente a região que mais tem sofrido depois das obras antienchentes da área central do município. Em relação a localização dos núcleos de favela é importante ressaltar que, na maioria dos casos, a ocupação acompanha os leitos dos córregos e ribeirões. Ou seja, remetendo-se ao processo de vulnerabilização, são estas as áreas que se configuram como a alternativa de *morar na cidade* para os grupos sociais empobrecidos de Ribeirão Preto. A seguir, um mapa do município com a localização dos núcleos de favela:

Figura 10: Localização dos Núcleos de Favela – Ribeirão Preto/2010



LEGENDA

NÚCLEOS DE FAVELA

- Zona Norte
- Zona Oeste
- Zona Leste
- Zona Sul
- Centro
- Rodovias
- Ferrovia
- Hidrografia

Fonte: (PLHIS, 2010, p. 17)

No PLHIS foram identificados e mapeados 44 núcleos de favelas, dos quais 3 – localizados na região norte da cidade – sofriam constantemente com as enchentes (outros também conviviam com as enchentes, mas estes 3 vivenciavam recorrentemente). São eles: os núcleos vizinho Tanquinho e Vila Zanetti – cada um deles localizado a um lado das margens do córrego Tanquinho, constituindo assim, basicamente, uma única ocupação; e o núcleo da Vila Elisa, situado sobre uma região de várzea associada à nascente de um córrego menor que também deságua no Tanquinho. A estimativa da população residente no núcleo do Tanquinho era de, no ano de 2010, 825 habitantes distribuídos em 165 unidades (PLHIS, 2010). No PLHIS, não há uma estimativa do número de pessoas residente no núcleo da Vila Zanetti, tampouco do número de unidades habitacionais. Já a estimativa da população residente no núcleo da Vila Elisa era de, no ano de 2010, 205 habitantes distribuídos em 41 unidades habitacionais.

A seguir, algumas fotos destes núcleos de favela são apresentadas e demonstram a proximidade deles em relação ao córrego. Tal proximidade não apenas sujeitava os moradores destes núcleos às enchentes, mas também a doenças relacionadas ao contato com água contaminada (por exemplo, diarreia infecciosa, cólera, leptospirose etc). Além disso, por ser uma região de várzea coberta por matagais, o aparecimento de alguns animais silvestres e outros peçonhentos, tais como sapos, cobras, ratos era constante. Observam-se também: as estratégias de autoconstrução das moradias, nas quais são utilizados materiais construtivos de baixa qualidade; a inexistência de infraestrutura pública de saneamento básico; por fim, ao fundo da primeira foto, nota-se grandes prédios, de bom padrão construtivo, pertencentes a uma Ribeirão Preto promissora, que denunciam a existência de infraestrutura para outro tipo de

sociedade que não aquela residente nos núcleos de favela periférico (vide figura 11). Ou seja, nota-se a desigualdade socioespacial que é fruto de um modelo de desenvolvimento que debita na conta dos grupos sociais empobrecidos o preço do progresso sem ética nem princípios e acumula os benefícios longe da massa da população.



Figura 11: Parte do núcleo de favela do Tanquinho localizado nas margens do córrego de mesmo nome. Nota-se, a proximidade das casas em relação ao córrego e a distância em relação a cidade promissora. (Autor: Marília Nardin – PLHIS, 2010).



Figura 12: O esgoto que corre a céu aberta entre as moradias no núcleo de favela do Tanquinho e o mato alto que circunda a região (Autor: Marília Nardin – PLHIS, 2010).



Figura 13: Parte do núcleo de favela da Vila Zanetti localizado na outra margem do córrego do Tanquinho (Autor: Marília Nardin – PLHIS, 2010).



Figura 14: Núcleo de favela da Vila Elisa (Autor: Vera Blat Migliorini – PLHIS, 2010).

Conforme informações do PLHIS (2010, p. 120),

os três núcleos caracterizam-se pela precariedade decorrente da ocupação de regiões alagáveis, apresentando problemas de natureza ambiental que acabam se refletindo sobre as outras dimensões analisadas. Contam com áreas ainda vazias, mas igualmente de risco em suas imediações, necessitando intenso controle para conter novas ocupações.

Segundo o diagnóstico de situação do PLHIS, nestes três núcleos o tipo de intervenção indicado é o reassentamento. De acordo com a metodologia utilizada pelo PLHIS, referida à autora Denaldi (2008), existem três categorias de intervenção física, não excludentes entre si, quais sejam: a **urbanização** (que

pode ser simples ou complexa), o **remanejamento** e o **reassentamento** do núcleo. Abaixo, a definição destas três categorias de intervenção:

- **Urbanização:** A urbanização viabiliza a consolidação do assentamento com a manutenção total ou parcial da população no local. Compreende abertura, readequação ou consolidação de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, reparcelamento do solo (quando couber), regularização fundiária e, quando necessário, a execução de obras de consolidação geotécnica, a construção de equipamentos sociais e a promoção de melhorias habitacionais.
Simples: Compreende a intervenção em assentamentos que possuem baixa ou média densidade, traçado regular, não apresentam necessidade de realização de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica e drenagem e apresentam índice baixo de remoções (até 5%). *Complexa:* Compreende a intervenção em assentamentos com alto grau de densidade, em geral do tipo aglomerado, com alto índice de remoções, que não apresentam traçado regular e/ou possuem a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou de drenagem urbana, como canalização de córregos, contenção de encostas e “criação de solo”.
- **Remanejamento:** Trata-se da reconstrução da unidade no mesmo perímetro da favela ou do assentamento precário que está sendo objeto de urbanização. A população é mantida no local após a substituição das moradias e do tecido urbano. É o caso, por exemplo, de áreas que necessitam de troca de solo ou aterro. Na maioria das vezes, a solução é a remoção temporária das famílias para execução de obras de infraestrutura e construção de novas moradias. A intervenção, nesse caso, também envolve a abertura de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, parcelamento do solo, construção de equipamentos (quando necessária) e regularização fundiária.

- **Reassentamento:** Compreende a remoção para outro terreno, fora do perímetro da área de intervenção. Trata-se da produção de novas moradias de diferentes tipos (apartamentos, habitações evolutivas, lotes urbanizados) destinadas aos moradores removidos dos assentamentos precários consolidáveis ou não consolidáveis.

(DENALDI, 2008, p.16-17)

Para a realização do reassentamento dos três núcleos, o PLHIS recomendou a feitura de um programa de produção habitacional. Dessa forma, os núcleos do Tanquinho, Vila Zanetti e Vila Elisa foram os primeiros a sofrerem a referida intervenção e seus moradores foram deslocados para o conjunto habitacional do Jardim Wilson Toni. Abaixo, o quadro demonstra o número de famílias realocadas.

Quadro 7: Relação dos Núcleos de Assentamentos Precários Incluídos no Programa Minha Casa minha Vida – Jardim Wilson Toni

| NÚCLEO | LOCALIZAÇÃO | FAMÍLIAS |
|---------------|--|-----------------|
| TANQUINHO | G.INGLESA/ARARAQUARA/ AMPARO/ SÃO CARLOS/MÉXICO/ITU | 155 |
| ZANETI | SILVEIRA MARTINS/G.FRANCESA | 46 |
| VILA ELISA | RIBEIRÃO PRETO/ESPANHA/CAMPINAS/COIMBRA | 51 |
| TOTAL | | 252 |

Fonte: Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. Habitação Social

Portanto, depois de abordado o conteúdo do PLHIS, que é um dos balizadores da relação estabelecida entre a assistência social municipal e o grupo de afetados em desastres, e não perdendo de vista o processo de vulnerabilização, nos subitens a seguir busca-se detectar, em nível local, os

mecanismos que tornam os sujeitos vulneráveis em desastres e nesta relação com o Estado.

5.4 CONHECENDO AS POLÍTICAS E AS AÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE RIBEIRÃO PRETO NO ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS AFETADAS EM DESASTRES

Em busca do discurso institucional local de assistência social sobre as políticas públicas em desastres e de como a instituição tem realizado a atenção social do grupo de empobrecidos recorrentemente afetado (buscando o tipo de relação firmado entre estes dois grupos), na primeira coleta de campo, ocorrida em dezembro de 2010, o primeiro local visitado foi a Secretaria Municipal de Assistência Social/ SEMAS (vide figura 15) – logo após mais um incidente com as enchentes ter acometido grupos sociais já vulnerabilizados em seus lugares, mais especificamente o grupo de moradores dos núcleos de favela da Vila Elisa, Tanquinho e Vila Zanetti.



Figura 15: Fachada das instalações da Secretaria Municipal de Assistência Social de Ribeirão Preto/SP (Autor: Mariana Siena, dez.2010).

Na ocasião, a pesquisadora teve uma audiência com a Secretária Municipal de Assistência Social e esta alertou para a importância da assistência social atuar junto aos grupos sociais que são acometidos pelos danos de um desastre, afirmando que “em tudo que envolve pessoas a assistência social tem que estar presente”.

No atual governo, a assistência social criou um projeto de defesa civil em adequação à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (para acessar tal documento, vide anexo 2). Trata-se de um documento intitulado “Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências” que versa sobre o local de atendimento às pessoas afetadas, à capacidade; aos objetivos de tal atendimento; sobre os recursos humanos envolvidos etc. Os objetivos específicos presentes em tal documento são os seguintes:

- Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança;
- Manter alojamentos provisórios, quando necessários;
- 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;
- Oferecer meios para capacitação continuada à equipe de trabalho.

(RIBEIRÃO PRETO, 2010, s/p).

Segundo a Secretária, antes da implementação deste projeto em Ribeirão Preto, o que competia à assistência social era o chamado “pós-desastre”: “depois que tivessem lavado as ruas, tivessem baixado as águas e tudo mais a assistente social ia de casa em casa verificar se precisava de colchão, cesta básica, cobertor” (relato da Secretária Municipal de Assistência Social). Assim, a atual gestão criou este projeto com o intuito de deixá-lo como política pública municipal para as próximas administrações darem continuidade. As metas do programa são as seguintes:

- minimização de danos causados por perdas parciais ou totais, aos atingidos por situações de emergência e de calamidade pública;
- estruturação, ampliação e oficialização da equipe intersetorial, que já realiza este serviço no município;
- realização de reuniões sistemáticas desta equipe, para planejamento de atividades de orientação, prevenção e enfrentamento em situações de eventos adversos.

(RIBEIRÃO PRETO, 2010, s/p).

Como objetivo geral, o referido projeto visa “oferecer condições de enfrentamento e soluções alternativas para minimizar danos causados por perdas parciais ou totais, aos atingidos por situações de emergência e de calamidade pública” (IDEM).

Tanto pela observação das metas propostas quanto do objetivo geral, observamos que a assistência social municipal centra sua atuação, em caso de desastre, no déficit de defesa dos sujeitos, sendo ela, como representante do Estado, quem oferecerá **condições** de enfrentamento das adversidades aos grupos sociais afetados. Não se busca, desta forma, a identificação do processo pelo qual as capacidades de autodefesa dos grupos sociais afetados são permanentemente subtraídas, mas sim apenas a suplementação de uma carência circunstancial.

Especificamente em relação às enchentes do dia 03 de dezembro de 2010, a Secretária informou que

A maioria [das pessoas afetadas pelo desastre em sua moradia] pode voltar para sua casa depois de limpar e tudo mais. Mas, nós tivemos três [pessoas] que nós mandamos para o CETREM [Central de Triagem e Encaminhamento ao Migrante, Itinerante e Morador de Rua]. Lá a gente tem uma ala, onde ficam as mulheres que nós costumamos a deixar meio separado para a família, para a mulher e a criança. A mulher e a criança ficam nessa ala e os homens ficam na ala dos homens. **Porque lá não pode ficar junto.** A gente abriga, mas a mãe, mulheres da família e as crianças ficam numa ala e os homens ficam na ala dos homens. As famílias ficaram apenas na noite do ocorrido, pois no dia seguinte já foram procurar parentes.

Vale ressaltar que, em tal entrevista, a Secretária afirmou que a assistência social é referência, do ponto de vista dela para o grupo de afetados,

de atendimento e até mesmo socorro em casos de desastres. As assistentes sociais estavam no local durante essa enchente, quando a defesa civil não havia conseguido chegar. A Secretária dá sua versão do porque isto ocorre:

A assistência social tem um sistema rápido de comunicação, certo, elo com representantes da própria comunidade e eles ligam diretamente para as assistentes sociais. No caso desta enchente [dezembro de 2010] as assistentes sociais entraram em contato comigo para dizer que tinham duas crianças desaparecidas, eu, por rádio, entrei em contato com o coordenador da defesa civil para dizer do desaparecimento de duas crianças e ele acionou os helicópteros da polícia para este caso. Graças a Deus, as crianças estavam em cima do telhado.

O elo da assistência social com os representantes da comunidade afetada se dá, principalmente, pois a localidade na qual eles estão inseridos o programa “Moradia Legal”²⁹ está em vigor. Conforme relatou a Secretária, há mais de um ano antes do ocorrido, a assistência social do município já havia feito um “trabalho de preparação” dessas pessoas para que elas “saíssem da localidade” e viessem a ocupar apartamentos no Jardim Wilson Toni – bairro distante do local onde estas pessoas vivem atualmente.

²⁹ Antes da construção e consolidação do PLHIS o Projeto Moradia Legal já estava sendo implementado no município e os moradores do Tanquinho, Vila Zanetti e Vila Elisa já eram alvo deste Projeto. Tal projeto nasceu, no ano de 2005, da iniciativa de um juiz de Ribeirão Preto, Dr. João Agnaldo Donizeti Gandini, que se incomodou com os muitos processos que tramitavam relacionados com ocupação irregular de áreas públicas, de proteção ambiental e de risco. Um dos casos era o da Favela das Mangueiras, onde havia uma sentença definitiva determinando a retirada e o reassentamento das famílias que lá residiam, sem execução e sem projeto correspondente. Foi então que o Dr. Gandini levou o caso ao juiz da primeira vara, Dr. Julio Cesar Spoladore Dominguez, que acolheu a ideia de que algo precisava ser feito, que não fosse apenas retirar as famílias de suas moradias. O grupo foi crescendo e intitulado de Projeto Moradia Legal. Foram criados, então, cinco núcleos temáticos – jurídico, físico-territorial, financeiro, social e comunitário –, dando-se certa organicidade ao Projeto. Além disso, a ideia foi levada ao Prefeito Municipal e aos Vereadores, que a apoiaram. Sendo assim, quando a implementação do PLHIS, a Assistência Social de Ribeirão Preto já havia construído uma relação com os moradores dos núcleos de favela aqui focalizados para o estudo.

Os termos “trabalho de preparação” e “saíssem da localidade” subentendem estratégias da administração pública para invalidar o direito dos empobrecidos em firmar lugar. Tais termos trazem consigo o que Valencio (2012a) denomina de trinômio desumanizador, qual seja: congelar/interditar/remover. Segundo a autora, “congelar” significa que

a partir de determinado tempo cronológico nenhuma moradia pode ser erguida no território condenado, o que quer dizer que se torna, desde aí, ainda mais legítimo todos os impedimentos que o poder público adotar para restringir a qualquer outra pessoa ou família erguer sua moradia no local (...) também significa que qualquer outra família miserável que ali ocupe não será considerada nas prioridades de atendimento público, ficará à margem, atrás dos que, já sendo considerados marginais, serão atendidos no vagar burocrático (IDEM, p. 75 e 77).

Nesta fase do congelar, é a assistência social a responsável, na maioria dos casos, inclusive no de Ribeirão Preto, pelo cadastramento das famílias para “definir hierarquias de atendimento, de quem é o mais miserável, de quem se encontra mais tempo no lugar” (IDEM, p. 77). Ao “congelamento” seguem-se a interdição e a remoção, por vezes sucessivas, outras simultâneas. Ou seja, após um período de “congelamento”, o qual pode variar muito de um município para o outro, ocorre a interdição do território deteriorado com a retirada compulsória de seus moradores de seus lares, seguida da destruição do imóvel.

Voltando-se novamente para o relato da Secretária de Assistência Social de Ribeirão Preto, a responsabilidade pela compra de colchões, cestas básicas, em caso de atendimento aos afetados pelos desastres, é da assistência social: “nós até pedimos para a defesa civil do Estado colchões, que deve chegar amanhã, porque acabamos com nosso estoque e recurso”. Então, ao ser

indagada sobre qual o papel da defesa civil no município de Ribeirão Preto/SP a Secretária disse o seguinte:

A defesa civil se preocupa com a vida e tudo mais. Agora no pós [enchente] quem cuida deles? É a assistência social. No dia seguinte, como que eles vão fazer comida? Esta é a nossa preocupação...fazer naquela sujeira, naquela coisa. Por isso, a gente tem servido marmitex, conseguido mobilizar restaurantes para doar marmitex. Eu estive lá presente todos os dias e eu senti a necessidade de alguém fazer alguma coisa. E se a gente [entenda-se assistência social municipal] não assumisse esta responsabilidade eles iam ficar sem nada. Por exemplo, a assistência social não tem “chapa” – carregador de móveis. Aí, o que aconteceu? Várias pessoas estavam doando móveis. Nós tivemos que montar um grupo de pessoas dentro da assistência para ir poder buscar essas coisas. Como que a gente ia dar respaldo para a comunidade que estava oferecendo móveis, roupas, mantimentos se a gente não tivesse pessoas para buscar isso? Ai vc pode falar: “ah, existe o voluntariado”, sim existe, mas não na hora que você precisa e sim na hora que ele pode. Então, nós tivemos que recrutar os funcionários que tiveram de se transformar, se doar mesmo. Tenho muito o que agradecer aos meus funcionários que ficaram trabalhando sábado e domingo direto. A gente tem que reconhecer. A assistência social neste momento, na vida destas pessoas, foi muito importante.

Na lacuna deixada pela defesa civil, a assistência social é quem tem assumido o momento da resposta ao desastre (reabilitação), na garantia dos mínimos vitais, e também da reconstrução, já que, segundo informações da própria Secretária, um condomínio de prédios estava sendo construído no bairro Jardim Wilson Toni para receberem os grupos sociais recorrentemente afetados em enchentes na Vila Elisa, Tanquinho e Vila Zanetti. E, estaria sob a responsabilidade da Assistência “convencer e preparar” estas pessoas para a mudança (mais uma vez o discurso institucional que subentende os mecanismos para executar a remoção).

O discurso que se encontra no documento feito pela assistência social do município – em adequação a Tipificação Nacional dos Serviços de Assistência Social – versando sobre a preparação de equipe técnica para trabalhar em desastres, sobre planejamento e garantia da fonte de recursos para atender o grupo de afetados contradiz, no plano prático, o tipo de atendimento que tem sido firmado. Na prática, a partir das observações em campo, nota-se que a atuação da assistência social é uma improvisação de recursos materiais (o carro que não tem; os colchões que não têm) e humanos (número reduzido de funcionários que precisam aumentar o turno de trabalho). Ao lidar com as famílias desabrigadas, a assistência social parece buscar a volta de uma “normalidade” anterior às enchentes, suplantando apenas suas carências no momento da crise aguda. Neste discurso de “retorno à normalidade” “está subentendido que todas as providências necessários foram tomadas, garantindo um horizonte alentador ao grupos afetados” (VALENCIO, p. 21, 2012a).

Parece-nos que, para os agentes públicos que lidam com os desastres, o processo de vulnerabilização, que leva estes grupos sociais empobrecidos a vivenciarem recorrentemente os desastres (seja como crise crônica, seja como crise aguda), está naturalizado. Assim, ao utilizarem a Central de Triagem e Encaminhamento ao Migrante, Itinerante e Morador de Rua/CETREM como abrigo provisório para as famílias que tiveram o uso de suas moradias inviabilizado homogeneízam os grupos empobrecidos. Isto é, tratam os desabrigados como se estes estivessem na mesma situação de vulnerabilidade das pessoas em situação de rua, as quais já vivem a desfiliação social ao extremo. Este viés de classe, que identifica os grupos sistematicamente afetados

nos desastres, evidencia desigualdades sociais mal equacionadas pelas políticas públicas³⁰.

A separação da família que é acionada na utilização da CETREM como abrigo provisório para os afetados em desastres, conflita com um dos principais eixos que pretendem dar operacionalidade na implementação do modelo socioassistencial como política pública, qual seja: a matricialidade sociofamiliar que implica “o reconhecimento da importância da família como unidade/referência no âmbito da política pública de assistência social e fundamenta-se na ideia de que esta é o espaço primeiro de proteção e socialização dos indivíduos e que, para que cumpra com tais funções, precisa ser protegida” (YAZBEK, 2008, p. 111).

A naturalização, a banalização e homogeneização das desigualdades sociais contidas no aparato do Estado faz com que os projetos para a pobreza sejam pobres. Isto é, na ocorrência do desastre, a qualidade das ações de reabilitação colocadas em curso caracteriza-se pelos baixos padrões de qualidade, balizadas na “assistência humanitária” (VALENCIO, 2010b).

No plano concreto do espaço vivido, onde o desastre se constitui, o contexto sociopolítico reverbera soluções que acabam por deteriorar ainda mais as relações estabelecidas no terreno com os grupos sociais empobrecidas que recorrentemente afetados em desastres. A utilização da CETREM marca a formação de um ciclo de deterioração sociopolítica e socioespacial que aumenta

³⁰ Enquanto sistematizava e analisava os dados coletados na última pesquisa de campo, um incêndio ocorreu (no dia 15 de agosto de 2012) em um dos núcleos de favela de Ribeirão Preto. Segundo informações do jornal A Cidade, aproximadamente 10 famílias perderam tudo e se recusaram a passar uma noite na Cetrem (Disponível em: <http://www.jornalacidade.com.br/editorias/cidades/2012/08/15/incendio-em-favela-deixa-46-desabrigados-em-ribeirao.html>).

os efeitos de um desastre nos grupos afetados, pois a ida para este tipo de abrigo apenas marca a continuação do desastre vivido como crise crônica.

Além do mais, esta prática da assistência social com os desabrigados conflita com o primeiro objetivo específico que consta no documento “Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências”, qual seja: “Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança”. Separar a família, no contexto de abrigo provisório, não pode ser considerada uma atenção social adequada, como estudos de Siena (2009) demonstram:

A família foi a última coisa que restou no meio dos vários danos materiais e é com base nela, na sua unidade, que tudo mais pode ser feito, pois trata-se da instituição primordial de constituição do *habitus*. Porém, quando o Estado fragmenta a própria família, que é reconhecida constitucionalmente como célula da sociedade, e tira a possibilidade dela exercer seus vários papéis, não só na individualidade de cada um que a constitui, mas também na intersubjetividade, rompendo as amarras de entendimento do sujeito com ele próprio e em relação ao outro, faz com que o tipo de sofrimento vivido termine numa indiferença social paulatina que rompe ainda mais qualquer possibilidade de cidadania. Ou seja, o Estado açambarca a família e depois na relação de dominação a fragmenta, já que ele não presta toda a assistência a que se tem expectativa deixando o outro sem a oportunidade de se realizar e prover com base na família (SIENA, 2009, p. 57).

Por indicação da própria Secretária, assistentes sociais que trabalharam no desastre aqui retratado foram entrevistadas. Uma das entrevistadas trabalha em dois órgãos da assistência social: um é o CRAS-2 e o outro é o Núcleo Administrativo do Simione. Ela era a principal referência de atendimento àquela população afetada, já que o CRAS-2 (vide figura 16) é que presta assistência às famílias da Vila Elisa, onde se encontra uma parcela significativa dos afetados em desastres.



Figura 16: Fachada o prédio onde funciona o CRAS-2 no bairro Avelino Palma, em Ribeirão Preto/SP (Autor: Mariana Siena, dez.2010).

Como a referida assistente social trabalhou permanentemente com as famílias da Vila Elisa, pôde nos contar como estava sendo o trabalho de preparação para que essas pessoas saíssem de suas casas na Vila Elisa e fossem ocupar apartamentos no Jardim Wilson Toni – vale ressaltar que, à época da entrevista, as famílias ainda não haviam sido realocadas.

Ao indagá-la sobre como eram as atividades de “preparação” das famílias para a mudança de residência, os seguintes comentários foram tecidos pela assistente social:

A mudança de local eles estão aceitando, só que o nosso trabalho maior é porque vai ser apartamento. Eles querem casa. Mas, o **programa Minha Casa Minha Vida, de até 3 salários mínimos, que enquadra a nossa população, é apartamento.** Por isso, vamos começar o trabalho social por isso, estamos organizando o material (...) Na favela, no assentamento precário eles não têm o hábito de pagar luz, de pagar água, jogam o lixo no córrego. Só que agora eles vão para um apartamento. Então, o que a gente

vai fazer? E, ainda, eles têm muita criação: galinha, porco, cabra, cavalo, papagaio, cachorro. Estamos montando o material, fazendo um videozinho mostrando o apartamento e eles nas favelas, mostrando o contraste. Mas, se fosse casa, o trabalho seria bem mais fácil. Agora, um apartamento de 42m², onde o tanque fica ao lado da pia da cozinha (...) **eu fico pensando: onde eles vão estender a roupa?** Eu ainda não consegui achar o espaço para isso não.

Podemos observar que, de fato, as famílias residentes na Vila Elisa demandam outro tipo de espaço vivido, no qual as moradias deveriam ser dotadas de maior espaço privado, bem como comunitário, para dar vazão às necessidades cotidianas, já que estas famílias estão inseridas em uma sociabilidade rural, mesmo vivendo na cidade. A criação de animais, a lavagem de roupa no rio e outras práticas sociais que dependem de uma área externa, porém, integrada à moradia, tornar-se-ão impraticáveis nos apartamentos. E a preocupação da assistente social com o tipo de trabalho que terá de realizar é legítima, porque a resistência das famílias em relação aos apartamentos pode comprometer o processo de realocação para o novo bairro. Dessa forma, assistimos uma política criada em âmbito nacional (Minha Casa Minha Vida) atingir diretamente o trabalho das assistentes sociais de Ribeirão Preto/SP e impactar na vida dos cidadãos que dela irão fazer uso. Neste caso, a relação entre a política criada em âmbito nacional e a sua aplicação em âmbito local é conflituosa, pois a política nacional não considera a especificidade do local.

Nesta primeira visita a campo no município de Ribeirão Preto/SP não foi possível ir até a localidade dos núcleos da Vila Elisa, Vila Zanetti e Tanquinho, pois problemas entre líderes rivais do tráfico impedia a aproximação de estranhos à localidade. Esta foi uma recomendação de órgãos municipais com relação a minha coleta de pesquisa naquela localidade. Chegar lá com a escolta da polícia

também não seria nada produtivo cientificamente. Uma assistente social que trabalha permanentemente com estas comunidades pediu para que a pesquisadora esperasse “as coisas se abrandarem” para que, após, ela acompanhasse nossa visita. Esta não aproximação da pesquisadora no bairro é significativa nesta pesquisa, pois é mais um indicativo do desastre vivido como crise crônica, na qual o processo de vulnerabilização dos grupos sociais afetados se naturaliza.

Segundo os relatos das assistentes sociais, o trabalho delas no momento pós-impacto das chuvas (no momento tecnicamente dito como sendo da reabilitação) tem sido, primordialmente, o cadastramento das famílias afetadas e o provimento dos mínimos vitais relacionados ao abrigo, à alimentação e ao vestuário. Assim, por meio da contabilização das perdas, estimam-se os bens essenciais que este grupo necessitará. Ou seja, ao não considerar o processo de vulnerabilização a assistência social não consegue buscar algo que é devido como direito aos grupos afetados. E, ainda, tal contabilização das perdas foca apenas no suprimento daquilo que é materialmente visível. As dimensões imateriais do sofrimento dos afetados no contexto de crise aguda do desastre não são devidamente tratadas.

Portanto, estas práticas de assistência social são balizadas na “assistência humanitária” que identifica a carência, não o direito, e supre num nível mínimo e tem se sobressaído ao trabalho que deveria ser essencial para a assistência social e defesa civil, qual seja: a reconstrução de uma territorialidade adequada, em uma moradia que garanta a segurança e os termos de sociabilidade pelos quais as famílias estão ancoradas (mesmo que a área de “reconstrução” fique a cargo de órgãos ligados às Engenharias, a assistência

social sempre é convocada a atuar no “convencimento” das pessoas para que saiam de um determinado lugar e se dirija a outro). Da forma como está o atendimento, perde-se a abordagem sob a ótica da cidadania que deveria ter como referência a construção de padrões de igualdade, nos quais os direitos constituiriam a medida de atendimento aos grupos sociais afetados.

Sob esta ótica de atendimento, apenas o deslocamento dos moradores dos núcleos de favela para a nova localidade no Jardim Wilson Toni não garantirá a proteção de seus direitos (à moradia, à alimentação, à saúde, à educação, à segurança); pelo contrário, poderá ferir ainda mais o acesso dos moradores a alguns destes direitos (como veremos no subitem a seguir).

5.5 A MUDANÇA DE ENDEREÇO DE MORADIA E A PERPETUIDADE DO PROCESSO DE VULNERABILIZAÇÃO DOS AFETADOS EM DESASTRES

Para compreender como a mudança de endereço dos afetados em desastres relacionados às chuvas em Ribeirão Preto/SP resultou na perpetuidade do processo de vulnerabilização, uma segunda incursão em campo se deu, no final do ano de 2011, pouco tempo (aproximadamente 3 meses) após as famílias dos núcleos de favela da Vila Elisa, da Vila Zanetti e do Tanquinho terem sido realocadas para o Jardim Wilson Toni (vide figura 17). Nesta segunda incursão a campo, optou-se pelo não acompanhamento de assistentes sociais na realização das entrevistas junto aos moradores do Jardim Wilson Toni, para que estes se sentissem mais à vontade para expressar, em seus depoimentos, suas opiniões em relação ao meio técnico envolvido na adoção daquela medida recuperativa.

Os moradores foram interpelados de forma aleatória pela pesquisadora, nas ruas do bairro, e alguns deles abriram as portas de suas casas para a realização das entrevistas ou mesmo as concederam nos espaços públicos do bairro (no campo de futebol, no ponto de ônibus, nas dependências do condomínio).



Figura 17: Conjunto de condomínios prediais no Jardim Wilson Toni, Ribeirão Preto/SP (Autor: Mariana Siena, nov. 2011).

Num primeiro momento, chegando ao conjunto habitacional do Jardim Wilson Toni, é nítida a diferença em relação aos locais que os que aí residem ocupavam anteriormente. Remetendo o leitor à comparação das fotos apresentadas no subitem 5.3 (a partir da página 151) com esta apresentada acima (figura 17), várias diferenças são notadas na composição do espaço vivido, tais como: a presença do asfalto, da eletricidade, do gramado, das grades do condomínio e a verticalização das moradias.

Observa-se, no caso destas famílias, que a mudança para um endereço que não sofresse com as enchentes não solucionou os problemas, pelo contrário, criaram-se novos. Os entrevistados queixaram-se das altas contas de luz, da mensalidade do condomínio e da prestação da moradia própria que agora tinham de pagar (vide figuras 18, 19 e 20). Nota-se que essas famílias foram inseridas em uma lógica que não fazia parte de sua realidade até então, ou seja, entram de maneira subordinada no mundo formal dessa “economia do habitar”, onde passam a pagar pelos serviços públicos acessados. E, de modo repentino, se viram endividadas e sem poder aquisitivo para prover a alimentação digna da família.

A gente paga o aluguel, paga o condomínio, paga a luz (...) a gente tem que pagar muita coisa, o condomínio vai aumentando todo mês! **Como é que a gente vai fazer para comer?** Três meses que nós estamos aqui pra ir aumentando tudo? Pagar condomínio todo mês? Como é que o pobre vai comer? Eu não tenho cama, meu guarda-roupa quebrou, como é que a gente vai comprar? Eu gosto daqui, gosto da vista, mas não tem como comer. **Lá** [no antigo bairro que morava] **eu não passava apertada não!** Falaram que iam mandar uma cesta, já faz 25 dias e até agora não chegou. É 5 quilos de arroz, atum, molho...Uma cesta, até que dá pra ajudar, **mas e a mistura? Ou come ou paga conta** (entrevistado 1).

Eu acho que a gente não merece sair de um lugar que não pagava nada e **comia bem** e agora pagar esse monte de conta (entrevistado 2).

(...) como eu sofro de ver meu menino pedir as coisas [coisas relacionadas à alimentação, tais como bolacha recheada, chocolate etc]. Eu acho que eles deviam sim ter tirado os pobres de lá, mas **não deviam cobrar o tanto que eles estão cobrando** (entrevistado 3).

Passados três meses do deslocamento para o Wilson Toni, percebe-se entre os discursos dos moradores que uma avaliação, em termos econômicos, da mudança de endereço começava a ser tecida por eles.

The image shows three overlapping receipts (RECIBO) for condominium payments. The top receipt is for R\$ 30.00, the middle for R\$ 55.00, and the bottom for R\$ 50.00. All are from JOANA DARC. PAULINO at B 15 AP 31.

Top Receipt:
 Nº: [] **RECIBO** R\$ 30.00
 Recebi do Sr. JOANA DARC. PAULINO
 Endereço: B 15 AP 31
 a quantia de: Trinta reais
 Correspondente a: 1º CONDOMÍNIO
 e para maior clareza firmo o presente.
 R. Mariana, 2.0011

Middle Receipt:
 Nº: [] **RECIBO** Valor R\$ 55.00
 Recebi (emos) de: []
 Endereço: BL 15 AP 31 Q 3
 A importância de: []
 Referente: 3º COND. + RATEIO AGUA

Bottom Receipt:
RECIBO Nº: [] VALOR R\$ 50.00
 Recebi (emos) de: JOANA DARC. B 15 AP 31
 a quantia de: []
 Correspondente a: 2º COND. + AGUA
 e para clareza firmo (amos) o presente.
 Assinatura: [Signature]
 Nome: []

Figura 18: Os recibos de pagamento da mensalidade do condomínio (Autor: Mariana Siena, nov. 2011).

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|---------------------------|--|---------------------|--|-------------|--|----------------------------------|--|--|--|-------------------|--|-----------|--|
| Sacado Joana Darc Paulino | | (-) Desconto/Abatimento | | (-) Outras Deduções | | (+) | | Mora/Multa | | (+) | | Outros Acréscimos | | (=) Valor | |
| <p>Destaque Aqui</p> <p>Grupo Santander Brasil 033-7 03399.51964 22174.200018 21404.501021 1 51580000005670</p> <p>Autenticação mecânica no verso</p> | | | | | | | | | | | | | | | |
| Local para Pagamento Pagável em qualquer banco até o vencimento | | | | | | | | | | Vencimento 21/11/2011 | | | | | |
| Cedente Condomínio Residencial Wilson Tony - Quadra III | | | | | | | | | | Agência/Código cedente 3742-0/5196221 | | | | | |
| Data do documento 08/11/2011 | | N. do Documento 121404 | | Espécie Doc. DM | | Aceite n | | Data Processamento 08/11/2011 | | Nosso Número 742000121404 5 | | | | | |
| Uso do Banco | | Carteira 102 | | Moeda R\$ | | Quantidade | | (x) valor | | (=) Valor do Documento 56,70 | | | | | |
| Instruções(Todas as informações deste bloquete são de exclusiva responsabilidade do cedente) | | | | | | | | | | (-) Desconto/Abatimento | | | | | |
| Após vencimento: Multa(2%)= R\$1,13. Juros(0,033% a.d.)= R\$0,02/dia. | | | | | | | | | | (-) Outras Deduções | | | | | |
| Sr. CAIXA não receber após 30 dias da data de vencimento. | | | | | | | | | | (+) | | | | | |
| Sr. Condômino após 30 dias do vencimento entrar em contato com Depto Jurídico da Gouvêa Marin. | | | | | | | | | | Mora/Multa | | | | | |
| Mantenha seu endereço e telefones atualizados junto Gouvêa Marin. | | | | | | | | | | (+) | | | | | |
| Obtenha a 2.a Via do boleto em nosso site: www.gouveamarin.com.br | | | | | | | | | | Outros Acréscimos | | | | | |
| | | | | | | | | | | (=) Valor | | | | | |
| Sacado: Joana Darc Paulino Rua João Diniz Alvim, 400 (31 Bloco 15) Jardim Jose Wilson Tony 14056-076 Ribeirão Preto-SP | | | | | | | | | | Código de Baixa: | | | | | |
| Sacador/Avalista | | | | | | | | | | Autenticação mecânica - Ficha de compensação | | | | | |

Figura 19: Conta referente ao pagamento da parcela do apartamento (Autor: Mariana Siena, nov. 2011).

| | | |
|---|--------------------------|-------------------------------|
| DB4D 1648 FA48 44D0 CC1C 9834 7E77 ABFB | | |
| no site com rapidez e segurança: | | |
| 011 | VENCIMENTO 07/10/2011 | TOTAL A PAGAR (R\$) 139,32 |
| QUANTIDADE PREÇO MÉDIO VALOR (R\$) | | |
| 287 | 0,46801394 | 134,32 |
| VALOR DA CONTA | | |
| Quantidade Tarifa/Preço Valor (R\$) | | |
| 287 0,46801394 134,32 | | |

Figura 20: A conta de luz apartamento (Autor: Mariana Siena, nov. 2011).

Somando-se ao endividamento das famílias está a falta de infraestrutura pública no novo bairro. Alguns entrevistados relataram sobre a grande distância da escola em relação à nova moradia: “eles queriam colocar meu filho lá ‘adiantão’ (longe), eu não tenho saúde nem dinheiro para levar esse menino (filho de 9 anos). **Reclamamos**, veio até reportagem, aí agora vem um ônibus buscar” (entrevistado 1).

A mudança para o Jardim Wilson Toni ocorreu no mês de férias, em julho do ano de 2011. Em agosto, com a volta às aulas, muitas crianças ainda não estavam matriculadas em escolas da região. Assim, muitas mães criticaram a falta de vagas e/ou transporte que comprometeu o início do semestre letivo de seus filhos, já que muitos perderam quase um mês de aulas. Segundo noticiou o jornal A Cidade em 9 de agosto de 2011:

O MP (Ministério Público) de Ribeirão Preto instaurou inquérito civil público nesta segunda-feira (8) para apurar possível **falta de planejamento da Prefeitura de Ribeirão Preto na transferência de 238 famílias de três favelas da cidade para os apartamentos do condomínio Wilson Toni**, zona Norte. **As crianças e adolescentes estão sem estudar**, já que continuam matriculadas em escolas distantes da nova casa. O promotor Naul Felca encaminhará questionamentos para a prefeitura (ALCÂNTARA; PAULA, 2011)

Segundo notícia do dia 24 de agosto de 2011, apenas no dia 23 de agosto de 2011 o Conselho Tutelar começou a cadastrar as famílias que necessitavam de vagas em escolas. Aquelas crianças que não conseguiram vagas em escolas da região onde moram foram matriculadas em escolas distantes e a prefeitura providenciou o transporte (PÁDUA, 2011). Em entrevista ao jornal a conselheira tutelar relatou

‘Apenas hoje (terça-feira, 23 de agosto de 2011) falei com três famílias e todas necessitam de vagas. Vamos encaminhar todos os pedidos e com certeza conseguiremos colocá-los em escolas municipais ou estaduais’, diz Regina Marcia Hypoiito Galvão, conselheira tutelar. De acordo com ela, se as vagas não forem encontradas nas escolas da região, os estudantes receberão vale-transporte para se deslocarem para outros bairros, onde já estão matriculados. ‘Eles não podem é ficar sem estudar’, afirma a conselheira (IDEM).

Analisando como se sucedeu o processo em relação à falta de vagas em escolas próximas as residências das crianças em idade escolar do Wilson Toni, a seleção lexical representada pelo termo “reclamamos” (destacado no relato de um dos moradores do Wilson Toni, na página anterior) sugere um novo subentendido, qual seja, o fato de que estas famílias até foram anteriormente ouvidas, mas não devidamente atendidas. E a reivindicação só foi aceita quando o órgão de mídia do município mediou a relação entre o Estado e os grupos sociais demandantes de um serviço público que lhes é de direito. Além disso, o verbo “reclamar” da forma como é conjugado marca uma posição coletiva dos moradores nesta relação junto ao Estado.

Se o problema em relação ao transporte escolar para as crianças foi resolvido, a distância do posto de saúde ainda é algo que dificulta o tratamento dos residentes no Jardim Wilson Toni. Um dos entrevistados sofre de dores crônicas em um dos pés – quadro que o fez aposentar por invalidez – e precisa se deslocar até ao posto de saúde para pegar a receita de seu analgésico. E não só: precisa se deslocar do posto de saúde, munido da receita, até outra localidade para adquirir o remédio. Este “calvário”, assim denominado pelo próprio entrevistado, tem ocorrido com certa constância desde que se mudou para lá.

Não bastassem os novos problemas enfrentados por estas famílias, elas ainda convivem sob uma ordem ditada pelos pequenos grupos de traficantes. O bairro, de onde vieram, era dominado por tais grupos e a mudança de bairro, contudo, não mudou este antigo cenário. Um dos moradores nos mostrou o “agradinho”, assim denominado, para que o botijão de gás que adquiriu – o qual ficava na parte externa do edifício residencial – não fosse roubado (vide figura 21). Segue o relato:

Eu fiz o ‘agradinho’ para não roubar o meu boião, porque tavam roubando muito. Só que eles até cobraram barato, olha aqui [entrevistado mostrou o comprovante do ‘agradinho’, vide figura 22], agora eles já tá cobrando 60, 40 reais (entrevistado 5).

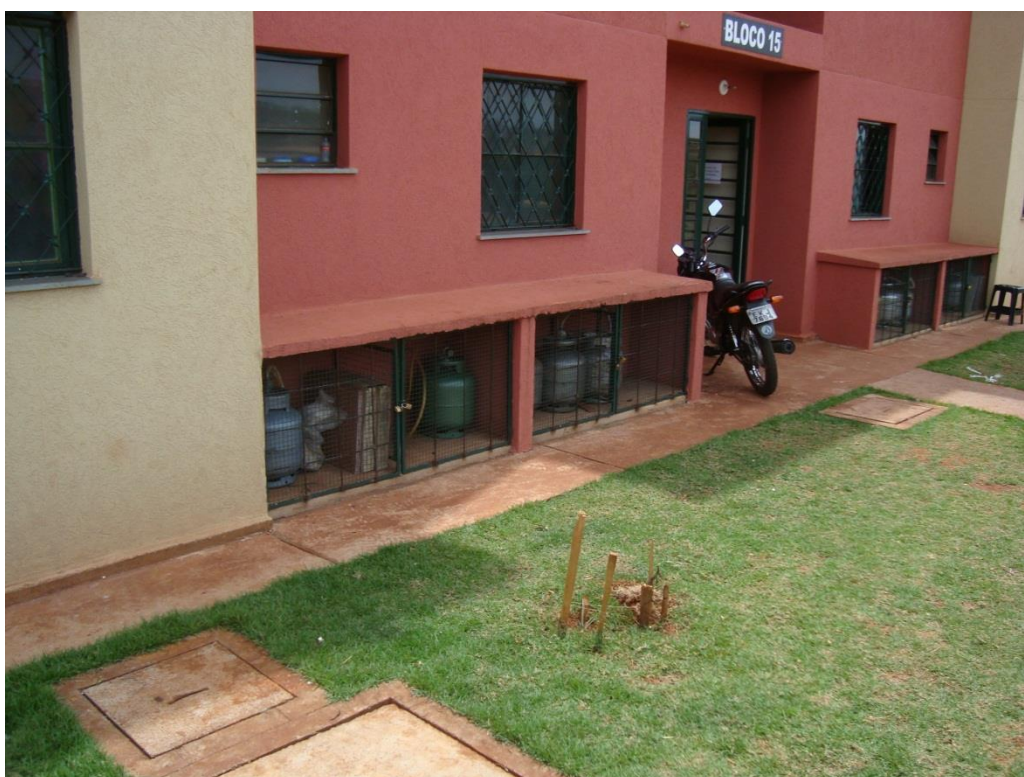


Figura 21: Vista da área comum onde ficam armazenados os botijões de gás dos moradores do Jardim Wilson Toni (Autor: Mariana Siena, nov. 2011).

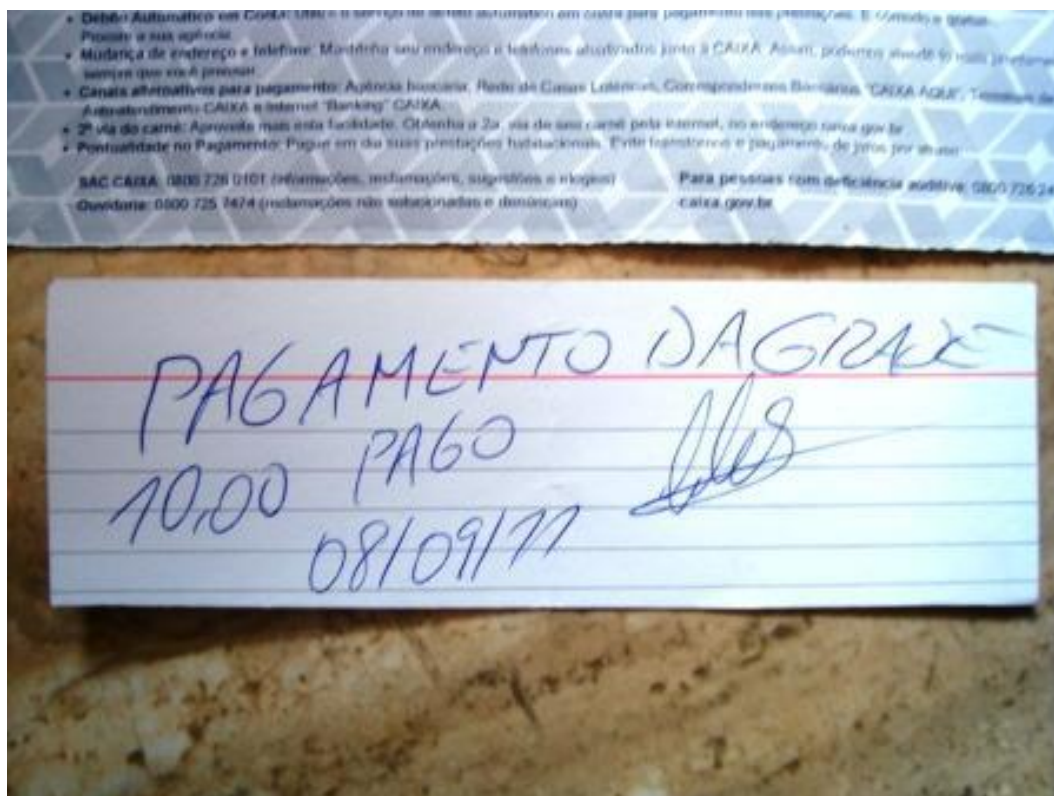


Figura 22: Documento que garante ao morador não ter o seu botijão de gás furtado (Autor: Mariana Siena: nov. 2011).

Assim, além dos moradores pagarem as contas tidas como oficiais (conta de luz, mensalidade do condomínio, prestação da casa) que compõem a “economia do habitar”, passaram a se enquadrar nessa outra ordem, que também tem sua própria burocracia.

Outra estratégia de alguns moradores nos fatos relacionados aos roubos de botijão de gás tomou notoriedade na mídia local de Ribeirão Preto. Segundo a reportagem feita pelo jornal “A Cidade” (um dos jornais de maior circulação no município), com o seguinte título “Moradores ‘escondem’ botijões no Wilson Toni”, após uma onda de furtos, os moradores do Jardim Wilson Toni começaram a levar o botijão de gás para dentro dos apartamentos (ALCÂNTARA, 2011).

A sociabilidade rural, na qual viviam anteriormente na favela, tem conflitado com a lógica de condomínio imposta, pelo modelo de política

habitacional, aos grupos sociais empobrecidos. O livre acesso de vizinhos, “uns nos terreiros dos outros”, é dificultado na lógica condominial. Muitos se incomodam com os portões fechados, já que inviabilizam a entrada e saída de vizinhos/amigos, conforme o relato a seguir:

Eu achei errado ele [síndico] trancar o portão. Fica trancado 24 horas e as pessoas começam a **pular a cerca**. Trancaram por excesso de muita gente, mas os que moram aqui [uma determinada quadra que compõe o condomínio] são amigos dos de lá [outra quadra]. Os de lá vem pra cá, aí fica pulando a cerca porque é longe pra vir ficar abrindo o portão (entrevistado 1).

Para a classe média e alta, no contexto urbano das grandes cidades e de naturalização das desigualdades sociais, viver em um condomínio significa o isolamento, a separação “de todos os que são considerados socialmente inferiores”. Para Bauman, as “cercas” postas nas cidades dividem o espaço em “dentro” e “fora”, “mas o que é ‘dentro’ para quem está de um lado da cerca é ‘fora’ para quem está do outro” (2009, p. 39). Assim, os sentidos de segregação são diferentes para quem está “dentro” ou “fora”, porque mesmo colocando os moradores no Wilson Toni do lado de “dentro” da cerca, estes ainda continuam a ser, a partir do ponto de vista da classe média a alta, o grupo social que representa os perigos da cidade. Já para os moradores do Wilson Toni, esta segregação socioespacial apenas dificulta as relações sociais na forma como se davam antes de serem deslocados para os condomínios.

Deste modo, no plano concreto do espaço vivido, onde o desastre se constitui, o contexto sociopolítico reverbera, novamente, soluções que acabam por deteriorar ainda mais as condições de vida dos grupos sociais empobrecidos, mesmo longe das enchentes. A solução de moradia da forma como foi concebida,

primeiramente pelo governo federal (Minha casa Minha vida) – por meio de projetos e programas habitacionais que pouco consideram a especificidade do local – e posteriormente endossada pelo governo municipal, criou novos obstáculos a vivência social deste grupo. Tudo se passa como se a dissolução de territorialidades precárias, por meio da “remoção” de seus moradores, resultasse em reduzir sua **vulnerabilização**, quando só **desloca**, posto que os sujeitos degradados e os processos sociais degradantes são preservados” (VALENCIO, 2012a, p. 93, grifo nosso). Os processos sociais degradantes se mantem sob outra roupagem.

O conflito social, em torno da política de assistência social e habitação para grupos afetados em desastre, resultante da nova territorialização dos grupos de afetados, tende a uma nova fase, qual seja: *a potencial reterritorialização destes grupos sociais observados em pesquisa*. Sendo assim, uma terceira interação da pesquisadora com os moradores do conjunto habitacional do Jardim Wilson Toni se deu, a fim de testar tal hipótese, analisando os processos que, eventualmente, poderiam levar estes grupos sociais a ocupar novamente as consideradas “áreas de risco”.

5.6 O ANIVERSÁRIO DE UM ANO DA MUDANÇA DE ENDEREÇO DE MORADIA: o desastre acabou?

A pesquisadora retornou nesta etapa a campo preocupada com o grupo de moradores que, supostamente, teriam lidado com o conflito social, resultante da nova territorialização, abandonando seus apartamentos. Para comprovar tal

hipótese, a estratégia de pesquisa era conversar com os moradores ainda residentes no Jardim Wilson Toni e conseguir contatos daqueles que de lá tivessem saído. Para surpresa nossa – em conversa com os moradores e segundo os próprios dados oficiais do setor de Habitação Social da Prefeitura de Ribeirão Preto (vide quadro 8) – e refutação de tal hipótese, muitos resistiram no lugar e poucos de lá saíram.

Quadro 8: Relação Quantitativa da Ocupação das Unidades Jardim Wilson Toni

| SITUAÇÃO | UNIDADES | PERCENTUAL |
|--|-----------------|-------------------|
| Regular– unidade ocupada pelo beneficiário | 668 | 95% |
| Irregular– unidade ocupada por terceiros | 24 | 3,3% |
| Não ocupada – unidade vazia | 12 | 1,7% |
| SUBTOTAL UNIDADES IRREGULARES | 36 | 5% |
| TOTAL | 704 | 100% |

Fonte: Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. Habitação Social. Dados atualizados em 11/07/2012

Com esta constatação a pesquisa tomou um novo rumo nesta etapa, na qual foi relevante observar, sob várias óticas, como está ocorrendo o processo de adaptação nessa nova territorialidade, a resistência no novo lugar, as relações entre os moradores e o ente público e quais os novos desafios subjacentes às soluções técnicas de assistência social e habitação visando o deslocamento compulsório de moradores das ditas “áreas de risco”.

A fim de capturar este processo de deslocamento e adaptação, nesta etapa da pesquisa, não foram entrevistados apenas os moradores locais, mas, também, assistentes sociais, representantes da área da Habitação Social do município, representantes do executivo municipal que puderam relatar –

transcorridos quase 12 meses da solução técnica de deslocamento dos moradores das favelas da Vila Elisa, Vila Zanetti e Tanquinho para o conjunto habitacional do jardim Wilson Toni – sobre este processo a partir de seus olhares e suas avaliações.

Elegeram-se, para esta etapa do trabalho, além dos moradores do jardim Wilson Toni, representantes e/ou gestores dos seguintes órgãos governamentais: Defesa Civil; Habitação Social; e Companhia Habitacional Regional/COHAB. A seguir, alguns esclarecimentos sobre os referidos órgãos:

- *Defesa Civil*: conforme missão institucional, a atuação da Defesa Civil compreende ações de prevenção, preparação para emergências e desastres, resposta aos desastres e reconstrução. Em Ribeirão Preto ela está sob a coordenação da Guarda Civil Municipal;
- *Habitação Social*: é um braço operacional da Secretaria de Assistência Social do município, criado para suprir as demandas do município no que diz respeito à Habitação de Interesse Social/HIS e às diretrizes do governo federal. Em Ribeirão Preto, não há uma Secretaria de Habitação e a responsável pelas políticas de habitação é a COHAB. Porém, conforme informações coletadas durante a pesquisa, a COHAB não foca mais seus objetivos no trabalho com a questão da HIS, voltando-se, primordialmente, nos dias atuais, para uma linha de mercado. Tal mudança configura-se em uma nova forma de direcionamento da instituição, independente da ação de seu corpo técnico.
- *COHAB*: independente da observação feita acima, a COHAB ainda é a responsável legal pela coordenação da Política de Habitação de Ribeirão Preto, inclusive pela **produção** de habitação de interesse social,

concentrando, assim, todo o cadastro de famílias que necessitam da casa própria no município.

Segundo o coordenador da defesa civil de Ribeirão Preto, esta é composta por várias instituições no município e cada qual tem sua função em caso de desastre, quais sejam:

- a Secretaria de Assistência Social: com a missão de cadastrar essas famílias [afetadas], de prestar o auxílio no momento;
- A Guarda Civil Municipal: Percorrer as áreas de risco quando começa uma chuva mais forte, ajudar na interdição das vias juntamente com a TRANSERP [Empresa de Trânsito e Transporte Urbano], com a polícia militar, colaborar nas ações de socorro;
- Secretaria de Infraestrutura, Planejamento e Obras: para elaborar as obras preventivas. No caso, aqui em Ribeirão, teve a maior obra anti-enchente da história que pega a Jerônimo Gonçalves e a Francisco Junqueira [avenidas de Ribeirão Preto]. Inclusive, neste último, ano nós não tivemos inundações registradas e também tivemos a remoção das famílias da antiga favela do Brejo a margem do córrego Tanquinho, que era o local de maior preocupação nossa, que eram famílias que estavam questão de meio metro do córrego, então retiraram eles dali e ali estão sendo plantadas árvores que é uma área de preservação permanente (RELATO DO COORDENADOR DA DEFESA CIVIL DE RIBEIRÃO PRETO).

Notamos que a Guarda Civil Municipal, coordenadora das ações de defesa civil em Ribeirão Preto, atua apenas no resgate, como também havia relatado a Secretária de assistência social do município. A relação deste órgão com os moradores do conjunto habitacional no Jardim Wilson Toni se dava quando estes ainda habitavam os núcleos de favela da Vila Elisa, Zanetti e Tanquinho. Quando ocorriam as enchentes, a guarda civil era acionada para atuar no resgate dos moradores. A atuação local da defesa civil é convergente com o discurso e prática nacional do referido órgão, no qual as ações de resgate constituem-se no ápice do esforço profissional e baliza-se em medidas pontuais

de reabilitação mais imediata, operando sobre a lógica de restabelecer uma normalidade prévia ao “momento trágico” (ou à crise aguda) que um acontecimento físico (no caso, as enchentes) desestruturou circunstancialmente. Por isso, ao indagar o coordenador municipal de defesa civil sobre o tipo de relação que se dava no contato com os grupos sociais afetados este relatou:

Vem o aviso meteorológico que vai ter uma chuva muito forte, tanto a **guarda civil municipal** quanto o corpo de bombeiros **já ia para aquele local** [dos três núcleos de favela aqui retratados na tese], inclusive fica até **com botes** ali. Se precisasse, já entrava em ação, se não precisasse, melhor, recolhia e ia embora. **Então a gente colaborava nessa parte** (coordenador de defesa civil de ribeirão preto).

Portanto à coordenação da defesa civil de Ribeirão Preto não coube uma ação verdadeiramente efetiva no processo de deslocamento dos moradores dos núcleos de favela para o Jardim Wilson Toni, apenas fizeram um acompanhando no que diz respeito ao transporte dos bens materiais dos moradores para a nova residência.

À COHAB coube o papel de coordenação para implantação do conjunto habitacional do jardim Wilson Toni³¹. Em parceria com a Caixa Econômica Federal (via programa Minha casa Minha Vida³²) a COHAB reuniu um corpo de técnicos (assistentes sociais, arquitetos, advogados) para direcionar os trabalhos, inclusive aqueles de cunho social. Apesar de ter como missão institucional garantir o acesso à moradia para os grupos sociais de menor renda, desenvolvendo programas habitacionais e “promovendo a construção de novas unidades com recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação e de

³¹ Este conjunto é composto por 704 unidades habitacionais (apartamentos de 42m²) distribuídas entre 88 prédios.

³² Foi na concepção do conjunto habitacional do Wilson Toni que se deu a primeira inserção do programa Minha casa Minha vida no município de Ribeirão Preto/SP.

convênios com agentes financeiros, como a Caixa Econômica Federal, outras entidades governamentais e iniciativa privada” (COHAB, s/ano), a COHAB, como dito anteriormente, sofre um redirecionamento institucional voltando-se mais para as demandas do mercado. Por isso, no desenvolvimento do conjunto habitacional do Wilson Toni foi a assistência social municipal que assumiu a responsabilidade pelos trabalhos e demandas da área de HIS.

Portanto, no processo de viabilização/implantação deste conjunto habitacional a COHAB ficou responsável pela demanda aberta (oriunda do cadastrado feito pela própria companhia, a partir do qual a demanda é atendida por meio de sorteios das unidades habitacionais) e a assistência social pela demanda fechada (oriunda de projetos sociais e habitações de risco).

No período que antecedeu o deslocamento dos moradores dos núcleos de favela, coube a assistência social o “congelamento” de tais núcleos, a fim de cadastrar os moradores e definir hierarquias de prioridades de atendimento. Além desses cadastros, a assistência social realizou reuniões de modo a “preparar” tais moradores para uma nova lógica a qual seriam inseridos: a lógica condominial. Tais reuniões abordavam os seguintes temas: meio ambiente; relacionamento/convivência; geração de renda; preservação ambiental. Remetendo a Foucault (1987), podemos afirmar que a assistência social exerceu, neste momento, um papel de disciplinar os grupos sociais empobrecidos pela determinação de normas/conduitas externas e estranhas a eles. Isto é, a política pública habitacional que foi concebida em âmbito federal, e referendada em nível municipal, impunha um projeto de morar bem diverso daquele no qual estavam assentados os sentidos de viver, o mundo vivido, dos grupos sociais empobrecidos que seriam deslocados.

Após o deslocamento, a assistência social se manteve no conjunto habitacional, diariamente, pelo período de 45 dias com o propósito de acompanhar as demandas dos moradores³³:

A protenco [construtora] cedeu um apartamento. Ela cedeu um apartamento de uma quadra que ainda não tinha sido ocupada e nós fizemos 45 dias dessa trabalho permanente. E, depois, nós fomos levando, aos poucos, esse trabalho mais de plantão para o CRAS do território. Nós fomos fazendo a transferência do trabalho para a assistência social do território. Então isso foi aos pouquinhos. No começo, a gente pedia cesta-básica, porque eles estavam pagando as primeiras contas, orientava (assistente social 4).

Logo no início da ocupação do novo território a assistência social detectou, por meio da observação direta do cotidiano da localidade e da realização de reuniões, conflitos gerados em torno da convivência entre os moradores, tais como: o barulho gerado pela utilização do som alto por alguns incomodava muitos moradores; os conflitos em torno do espaço de secagem de roupas – disputas em torno do uso da grade do condomínio –, já que não havia espaço suficiente para secarem dentro dos apartamentos; e problemas com o correto acondicionamento do lixo nas áreas comuns do condomínio. A partir da identificação destes conflitos a assistência social passou a realizar um trabalho porta a porta com dois objetivos: o primeiro, educativo; e o segundo, controle social. Conforme relataram as assistentes sociais:

³³ Cabe ressaltar que, passados os 45 dias do deslocamento, e mesmo tendo encaminhado os moradores para o atendimento no CRAS do território, as técnicas da área de Habitação Social continuaram acompanhando as reuniões de condomínio dos diversos blocos do Wilson Toni, prática esta que ainda persistia na data da última coleta de campo (julho de 2012). Segundo informações da própria assistência social, esse vínculo se mantinha porque o órgão de Habitação Social do município havia submetido um projeto para a Caixa Econômica Federal, a fim de dar continuidade ao trabalho social. Por isso, a assistência social da HIS se manteve presente no Wilson Toni.

Então, nas reuniões o que “pegava” era a **questão do comportamento**. E, às vezes, a gente tinha que direcionar isso para o individual. Nós fizemos uma **ação de porta a porta**, ela tinha dois objetivos: o **primeiro** era o educativo, de ensinar a usar o vaso [sanitário], de não jogar nada no vaso, nada na pia [gordura, óleo], de usar o interfone; e também alguma parte de controle social [**segundo** objetivo], para ver se eles estavam morando, se eles já estavam lá, se não era outra pessoa. Então, nós fizemos com esse dois objetivos.

Tal trabalho porta a porta foi balizado pela distribuição de uma cartilha entre os moradores do Wilson Toni (vide anexo 3). A cartilha, apontando compromissos e responsabilidades dos moradores no novo lugar, foi um dos documentos utilizados pela assistência social na mediação dos conflitos. O documento toma a forma de um mecanismo de controle para pacificar e enquadrar os moradores do Wilson Toni à nova sociabilidade que foram submetidos pela política habitacional empreendida no município.

Desde o desenvolvimento do projeto deste conjunto habitacional, a assistência social municipal propôs a mescla dos moradores oriundos das demandas aberta com os da demanda fechada na ocupação dos prédios, a fim de não criar estigmas para determinados prédios/blocos/quadras que viessem a ser ocupados exclusivamente por grupos sociais provenientes de núcleos de favela. Conforme relatou a coordenadora da área de HIS do município:

Então, esta questão da mistura eu bati muito o pé com isso, a equipe aqui [da área de Habitação Social], foi muito favorável à gente fazer isso. Existia uma resistência, no Executivo, de fazer a mistura entre demanda aberta e demanda fechada. Mas, se a gente for colocar a favela numa quadra só ia **estigmatizar** essa quadra. Então, a gente sabia que no começo ia dar muito problema, **mas que a coisa ia diluindo com o tempo**, porque a gente sabe que as coisas tem ascendência para melhorar (...) Mas, brigaram muito comigo, a própria Cohab, e tive que estar

sempre justificando isso daí. Mas, eu acredito que é o melhor caminho e ainda acredito que seja.

A marca social de desqualificação que o morador de favela carrega, mesmo após ter de lá saído, pode ser entendida nos termos de Goffman (1980) como o estigma, isto é, uma marca duradoura que classifica os grupos sociais moradores ou advindos de favelas como “perigosos” e “sujos”, por exemplo. Conforme relataram as assistentes sociais, quando do episódio dos roubos dos botijões de gás (tratado no subitem anterior desta tese), os moradores oriundos da demanda aberta culpavam os “favelados” pelos roubos. Ou mesmo, quando surgiram problemas com o acondicionamento dos lixos no condomínio a culpa também era atribuída aos “favelados”.

Para lidar com a mediação/regulação do conflito entre esses dois grupos, a assistência social utilizou-se de uma nova ordem discursiva, qual seja: nomeá-los, todos, como condôminos.

A gente [assistência social municipal] chega lá eles falam “**eu sou da favela tal**” ou “**fulano é da favela**”. Eu falo não, você é do condomínio tal, qual quadra mesmo você mora? Nós temos que trabalhar pra mudar isso neles, para eles perderem esse vínculo com a questão de favela. A gente diz: “a senhora agora é um moradora daqui, uma **condômina**”. A gente usa esses termos para eles irem se apoderando destas questões. **Então a gente faz eles esquecerem.**

Desta forma a assistência social promove uma integração entre os dois grupos pela abstração, ou seja, trabalha no intuito de regular e estabilizar as diferenças, por meio desta nova ordem discursiva imposta pela trama relacional do poder que os sujeitam (FOUCAULT, 2009). Assim, segundo a assistência social municipal, este conflito, com este tipo de regulação, se diluiu com o tempo.

Como dito anteriormente, logo após o deslocamento dos moradores para o Wilson Toni houve uma onda de furtos no bairro, principalmente de botijões de gás. Para a assistência social, isso ocorreu porque o serviço público de segurança não se fez presente na localidade e, a sua ausência, recolocou os moradores do Wilson Toni sob a ordem preconizada anteriormente pelo líder do tráfico de drogas quando ainda moravam nas favelas. O líder do tráfico não se mudou para o Wilson Toni juntamente com os demais, conforme relatos, pois havia muita desconfiança da parte dele em relação a todo o desenvolvimento do processo de ocupação das novas moradias. Segundo relatos, ele só se instalou no conjunto habitacional três meses após a concretização do deslocamento com o objetivo de conter “a desordem criada pelos pequenos traficantes e usuários de drogas”, ou seja, de restabelecer a ordem previamente existente.

Quando a gente [assistência social] levou o pessoal do Tanquinho [favela] para o Wilson Toni o traficante não foi. Foi o usuário, o pequeno traficante foi. O traficante líder, ele não foi. E, **durante 3 meses, ele não entrou no Wilson Toni**. E ele não iria entrar se a polícia já estivesse ali instalada, os equipamentos...o traficante não iria...ou demoraria a entrar (Assistente Social 4).

Para a assistência social a falta do poder de policiamento estatal no Wilson Toni recolocou os moradores sob a ordem do tráfico. As manifestações dos moradores nas reuniões realizadas pela assistência social já não ocorriam do forma como vinham se dando anteriormente a chegada do líder do tráfico:

as reuniões do trabalho social que a gente fazia, as mulheres falavam bastante, reivindicavam bastante, era aquele “tumulto”. Aí, de repente, depois da chegada dele [líder do tráfico], ninguém mais reclamava (...) **mudou completamente as coisas como eram** (Assistente Social 3).

A partir das reuniões, que eram quinzenalmente realizadas, surgiram algumas reivindicações. Diante deste fato, a proposta da assistência social para os moradores foi a de que eles fizessem um abaixo-assinado, constando a lista de reivindicações, e que ela, por sua vez, viabilizaria a ida de um representante do executivo municipal até o Wilson Toni para recebê-lo. Contudo, nas palavras de uma das assistentes sociais: “os ‘mano’ cortaram o abaixo-assinado”, justamente porque uma das reivindicações era referente ao aumento de segurança na localidade. Com a chegada do líder do tráfico, os moradores foram coagidos e quase ninguém comparecia às reuniões ou, quando iam, mal se manifestavam. Foram precisos dois meses para os moradores voltarem a participar, de fato, de tais reuniões.

Quase um ano após a ocupação do Wilson Toni a assistência social faz o seu balanço sobre o processo:

No início, a adaptação, o **cumprimento de regras pelos moradores foi muito difícil**. Não pendurar a roupa lá [grades da área comum do condomínio]; não “mexer” no botijão do gás do outro; manter limpo; responsabilidade financeira de assumir a prestação da casa, do condomínio. Esse era o conflito. **Hoje não, hoje você já nem vê mais roupa pendurada** (...) hoje, as pessoas nos convidam para conhecer o apartamento arrumadinho (...) houve uma melhora muito significativa na vida dessas pessoas (Assistente social 3).

Portanto, podemos concluir que para a assistência social, após um início que implicou lidar com a mediação de conflitos e no controle dos mesmos, as relações sociais se estabilizaram e o processo de deslocamento foi considerado, no geral, exitoso.

Em busca do discurso dos moradores sobre a vivência no novo lugar, incluindo aí melhoras e desafios no viver, a pesquisadora retornou ao conjunto habitacional do jardim Wilson Toni, em meados de 2012.

Ao chegar lá, nota-se a presença de crianças e adolescentes nas ruas, no campo de futebol (vide figura 23), nas áreas internas e públicas do condomínio (nos blocos) e muitos soltando pipa.



Figura 23: O campo de futebol como espaço de recreação das crianças do conjunto habitacional do Wilson Toni (Autor: Mariana Siena, jul. 2012).

Além das crianças, muitas mulheres também são vistas nos espaços públicos de convivência do condomínio, onde ficam observando seus filhos, realizando algum tipo de serviço doméstico (estendendo roupas, cuidando das

plantas), conversando com a vizinhança. Tal movimentação dá pistas para o que se pôde, posteriormente, observar nos depoimentos dos moradores: os apartamentos não comportam o tamanho das famílias. Quando da realização da primeira coleta de campo junto aos moradores do Wilson Toni (2, 3 meses após terem se mudado para lá), o problema do tamanho dos apartamentos para comportar as famílias ainda não constituía o discurso dos moradores sobre o novo lugar. Três podem ser as razões para isso ter acontecido: 1) o período em que foi realizada a primeira coleta de campo coincide com a chegada do líder do tráfico na localidade, ou seja, coincide com o momento em que as famílias sofreram o enquadramento à ordem imposta por ele – a estas pessoas não era possível expor suas insatisfações; 2) a inculcação nestas famílias do conceito de “melhora de vida” que o ente público exercia, por meio do discurso de oferta compensatória de bens, tratando a vulnerabilidade como condição (mostrando, a todo momento, o que antes não tinha e o que agora vai ter/tem); e 3) o curto espaço de tempo que havia ocorrido a mudança, o qual ainda permitia a tais famílias relevar condições precárias em comparação a vivência da enchente na localidade onde anteriormente habitavam – lembrando que a afetação multidimensional em desastres (nos termos de Valencio, 2012) deve ser considerada.

Independente das causas que possam ter invisibilizado o discurso de insatisfação em relação ao tamanho dos apartamentos no primeiro momento, fato é que, na segunda coleta de campo no Wilson Toni, tal discurso é o que causa uma separação analítica entre os que estão satisfeitos com o novo lugar de moradia e os que não estão. Ou seja, o tamanho das famílias é o principal marcador de satisfação/insatisfação no morar. Se a família é composta por mais

de três pessoas, grandes são as possibilidades desta não estar satisfeita com a solução de morar viabilizada pelo entre público. Seguem alguns relatos referentes às famílias compostas por mais de 4 pessoas:

tem gente com 5 crianças em apartamento. Dá dó, porque fica tudo amontado. Eu acho que eles deviam fazer assim: quem tem mais de dois filhos eles tinham que dar casa. Não virar essa bagunça que virou. Da muita dó de gente com um monte de criança (entrevistado 6).

Nós somos em 8 crianças e 5 adultos. E tá apertado. Não tem onde essa molecada ficar e não quero que fique na rua, fico pedindo para eles fazer as coisa (levar a roupa no varal, varrer a casa, molhar o jardim) (entrevistado 5).

Não tem onde essas crianças fiquem, vão tudo pra rua (...) aí, já viu, né?! Pra “chegar” no crime é um pulo (entrevistado 1).

A aflição das mães com o pequeno espaço privado do apartamento não diz respeito, apenas, ao reduzido espaço físico do mesmo, mas sim, que por conta deste, as crianças precisem se socializar no ambiente público do bairro, onde podem ser aliciados pelo tráfico de drogas.

E, são estas mesmas famílias numerosas que continuam sofrendo com o endividamento ao serem inseridas na “economia do habitar”, na qual passam a pagar pelos serviços públicos acessados. E, algumas, para não se endividarem, sacrificam a alimentação digna em detrimento do pagamento das contas:

Se vê, lá a gente não pagava água, não pagava luz, porque era tudo gato. Não pagava aluguel. Aqui nós temos que pagar o condomínio (...) aí que aperta mesmo. Nós tamo **com mais de 8 prestação atrasada** [do financiamento do apartamento] e do condomínio também. Você paga o condomínio e você não vê o que tá pagando, porque não aparece (entrevistado 5).

Que nem agora, **to sem nada lá dentro de casa com 3 ou 4 conta pra pagar. Agora a gente tem menos o que comer**, se antes comprava 3 pacotes de bolacha no mês pra menina, agora compro só um...e olhe lá (entrevistado 7).

Porque tem muuuiita **gente aqui que passa até necessidade pra poder pagar as contas**, não tem nem aonde cair morto. Entendeu? (entrevistado 6).

Não vou mentir não bem, vai fazer um ano que eu moro aqui eu paguei duas contas de condomínio. O resto tá tudo atrasado (entrevistado 8).

As três razões citadas anteriormente que podem ter contribuído para o não aparecimento, num primeiro momento, do discurso sobre o tamanho das famílias em relação ao espaço físico do apartamento, também podem ter influenciado uma segunda constatação nesta coleta de campo, qual seja: a maioria dos entrevistados, no início da entrevista, afirma que tudo está melhor do que antes. Somente após algum tempo de entrevista é possível captar as insatisfações dos moradores *no viver* no Wilson Toni. Importante ressaltar que se esta pesquisa fosse de cunho quantitativo, com questões fechadas, interessada em cobrir o universo de “removidos” e agora residentes no Wilson Toni, talvez apreendêssemos outro discurso dos moradores sobre o processo de deslocamento e vivência no novo lugar.

Algumas formas de trabalho foram inviabilizadas com a mudança para os apartamentos, quais sejam: a catação de materiais recicláveis e a criação/venda de animais, principalmente porcos e galinhas. O espaço público do condomínio não pode ser utilizado para criação de animais nem para o armazenamento de materiais recicláveis. Assim, o aumento dos gastos de algumas famílias veio acompanhado da diminuição de suas rendas – o que só aumentam as chances para a formação de um quadro de endividamento cada vez maior destas famílias.

E lá também eu tinha outro serviço, eu trabalhava com reciclagem. Aqui eu não trabalho com reciclagem. Aqui eu só limpo o condomínio. Eu sou faxineira (entrevistado 9)

Eu tinha carrinho que eu pegava papelão, mas não podia trazer e eu não trouxe (...) Antes eu tirava mais dinheiro, mas agora a gente vai tocando. Eu tinha galinha lá, aqui não pode. Acabei com tudo. Eu vendia ovo caipira (entrevistado 11).

Em contraposição aos endividados e com famílias numerosas estão as famílias compostas por duas pessoas (na maioria dos casos, casais de idosos). Este tipo de família se adaptou melhor à “economia do habitar”, mas, também, não sem esforços.

Pago condomínio, pago água, pago luz, a parcela da casa, dos móveis, mas to dando conta de tudo pegando mais faxina. Porque eu trabalho, meu filho estuda então tem a bolsa família. Ele faz um curso com a assistente social também e ele ganha 80 reais por mês [família = mãe e filho] (entrevistado 9).

Tá tudo direitinho as contas. Mas, a conta de luz tá muito alta. Vem mais de 100 reais todo mês (...) Então, a gente que é aposentado, ganha só um salário mínimo. Mas, só o salário mínimo não dá, porque aqui vem muita conta pra gente pagar: é condomínio, é água, é luz, é a prestação do apartamento, é o IPTU. Se for puxar na ponta da caneta mesmo gasta uns quase 400 reais por mês só com isso. Agora, se não trabalhar por fora, não tem condições. Eu pego bico de pedreiro (entrevistado 10).

E tá dando [para pagar as contas]. Eu economizo mais o que eu posso, tanto na água quanto na luz para eu não passar aperto pra eu pagar e não deixar atrasar. Porque a conta se já viu, se você deixar atrasar [família = casal de aposentados] (entrevistado 11).

Uma vez inscrita na sociedade, onde os grupos sociais apresentam-se como portadores de relações e interações diferenciadas com o meio, a política habitacional de Ribeirão Preto não pode ser concebida e implementada de forma una, universal e objetiva, à base do apagamento das diferenças. Da forma como

se concretizou, padronizando a dimensão física dos apartamentos independente do tamanho das famílias, tal política obscurece as relações de poder que, de fato, existem e promovem o deslocamento do debate sobre direitos para o debate sobre necessidades. Quando a assistência social não detecta esta diferença de vivência de situação de morar, de habitar o lugar, ela também opera de forma a homogeneizá-los, mantendo assim, sob controle, apenas a necessidade (a carência) de tais grupos sociais. O debate sobre direitos passa ao largo deste tipo de política.

O espaço físico reduzido dos apartamentos também interferiu no ritmo de algumas rotinas domésticas. Entre elas, a mais impactada foi a lavagem/secagem de roupa. No apartamento de 42m², o tanque encontra ao lado da pia da cozinha, disposição esta que se torna um complicador na hora de lavar roupas de cama, por exemplo. Conforma relatou um dos entrevistados: “se vê que é tudo junto: o tanque e a pia. Se eu for lavar o pano de chão eu sujo os pratos. Se eu for lavar os pratos eu sujo a roupa que tá no tanque” (entrevistada 9). (vide figura 24).



Figura 24: No detalhe, proximidade entre a tanque e a pia da cozinha (Autor: Mariana Siena, jul. 2012).

Porém, a tarefa doméstica ainda mais difícil de ser executada e complementar a atividade acima referida é a secagem da roupa. Presente em todos os relatos, a viabilização desta atividade é a maior causadora de conflito entre síndicos e moradores e entre estes e a assistência social. Nos apartamentos, o espaço para colocação de varais é exíguo. Como não há uma área de serviço, os varais são improvisados pelos cômodos do apartamento (vide figura 25). Todavia, quando a família é numerosa o espaço dos cômodos não se faz suficiente para a realização desta atividade. Como alternativa, muitos

moradores utilizam do espaço público do condomínio, especificamente das grades que o cercam, para secagem de roupas.



Figura 25: Varal para secagem de roupas improvisado dentro do quarto (Autor: Mariana Siena, jul. 2012).

Vale lembrar que, nas entrevistas com as assistentes sociais, estas relataram que a realização da secagem de roupa não se constituía mais como um problema na localidade. Afirmaram que os moradores não mais utilizavam as grades para tal atividade. Contudo, com apenas uma rápida observação no bairro nota-se as roupas espalhadas pelas grades do condomínio (vide figura 26). Para além da observação direta do fato, em depoimentos coletados junto aos moradores, a realização desta atividade ainda persiste como um desafio a ser superado por eles no cotidiano doméstico.



Figura 26: Roupas secando na área pública do condomínio (grades). (Autor: Mariana Siena, jul. 2012).

Tem que **ir lavando aos poucos**. Igual eu falo, a minha é fácil, porque é só eu e meu filho. **Mas**, aqui **tem pessoa com 4, 5 crianças** ou até mais (entrevistado 9)

Aqui já é mais pequeno, porque é lavanderia e cozinha tudo junto. Até pra colocar **a roupa de cama é difícil** também (colocar para lavar e secar). A roupa de cama de tem que colocar uma na outra e dobrar, senão cai no chão. Quando começa a chover aqui demora 3/4 dias pra secar roupa. Agora quem tem máquina é rapidinho, porque um ventinho que bate já seca (entrevistado 7).

Pra seca roupa é fogo. Roupa grossa então. Quando tem **jeans** assim **eu levo na minha irmã**, ela tem quintal, e **seca lá** (entrevistado 11).

O problema é secar. A gente tá colocando aqui [em cima da casinha do gás, já que os dois moram no térreo e a janela deles fica em cima desta casinha]. **E meu marido não deixa eu por na cerca, porque vão dar multa**. Então, agora eu to pondo aqui. E lá [dentro do apartamento] cinco varal tá cheio. To sofrendo pra secar roupa. (entrevistado 10).

O meu varal é aqui [na cerca]. Eles falaram [síndico juntamente com assistência social em reunião de condomínio] que **ia dar**

multa e eu falei pra eles **mandarem que eu rasgo**. É uai, quero ver eles fazer eu pagar uma coisa que eu não tenho nem dinheiro pra pagar. Só roupa íntima que a gente estende lá dentro, porque aqui fora fica muito feio (entrevistado 5) (vide figura 27).

Podemos depreender, a partir da análise do discurso do entrevistado que a afirmação “o meu varal é aqui” marca um posição do locutor em relação às regras do condomínio. É uma resistência no lugar e pelo uso dele, onde diariamente realizam a gestão de seus recursos, mas também no campo discursivo das mobilizações e reivindicações que procuram proteger e afirmar sua legitimidade nas correlações de força que marcam atualmente seus confrontos com as regras impostas pela vivência em condomínio.



Figura 27: Crianças recolhendo a roupa seca das grades do condomínio (Autor: Mariana Siena, jul. 2012)

Há uma contraposição entre o lugar (como um suporte de ser no mundo) e a política habitacional de Ribeirão Preto, pois esta se firma a partir da estabilização e/ou apagamento das diferenças (de tamanho de famílias; de ocupação; de sociabilidade – rural e urbana) e não numa análise de poderes operantes. O local, a partir desta perspectiva, aparece como “uma paisagem, como um cenário de intervenção da obra *transformadora*. O centro dessa abordagem é uma visão provinciana de lugar que retira deste toda capacidade

agenciadora” (ZHOURI; OLIVEIRA, 2010, p. 456). Nesta perspectiva os moradores do Wilson Toni passam de cidadãos de direito para “dependentes do Estado” e a assistência social de agente de transformação para agente de regulação.

O desastre persiste como crise crônica já que a política de habitação não foi construída à base do processo de vulnerabilização do público-alvo de tal política. E, da forma como estão e se dão, estas políticas reverberam a perpetuidade da carência quando desloca o debate do atendimento dos direitos para o debate das necessidades.

Parece-nos que a representação que a assistência social articula sobre o lugar resulta da noção de viabilidade do projeto habitacional construída a partir da invisibilização de seus custos sociais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O “tempo social que tece o desastre é o das relações que produzem a miséria e a pobreza, as quais circunscrevem milhões de pessoas em assentamentos precários (VALENCIO, p. 92, 2012a)”. Por isso, para compreender o fenômeno do desastre este deve ser entendido sob duas formas: como crise aguda e como crise crônica, convergindo, analiticamente, **situação e processo** (IDEM, 2012b).

Rompendo com a concepção de “desastres naturais”, cremos que não existem apenas fatores de ameaça que incidem aleatoriamente sobre um determinado lugar – apreendido na concepção de *espaço vivido* – mas, também, e, principalmente, há o *processo de vulnerabilização*, que precisa ser assim entendido para compreender quais rupturas e desfiliação social, sejam elas agudas ou crônicas, os desastres causam na dinâmica da vida social de um grupo que entendemos como afetado.

As interpretações correntes sobre vulnerabilidade consideram a *vulnerabilidade como socialmente produzida* e que *práticas político-institucionais concorrem para vulnerabilizar certos grupos sociais*. Porém, o lócus de observação tende a ser o indivíduo ou as situações e não o processo. Nas definições mais correntes sobre vulnerabilidade, a condição apontada está posta nos sujeitos sociais e não nos processos que os tornam “vulneráveis” (ACSELRAD, 2006). Por isso, esta pesquisa trabalhou com o conceito de processo de vulnerabilização, já que, a partir dele, não se deve focar o déficit de capacidade de defesa dos sujeitos perante os desastres, mas sim o déficit de

responsabilidades do Estado para com estes sujeitos, ou seja, o contexto sociopolítico que envolve sociedade e Estado. Independente dos fatores de ameaça aos quais os desastres estejam atrelados, estes não envolvem apenas marginalmente as pessoas, mas sim se trata daquilo que ocorre centralmente com elas (VALENCIO, 2012b). Por isso, primordial para uma análise sociológica sobre desastres é observar a qualidade da interação dos grupos sociais afetados com as instituições que adotam providências frente às suas necessidades e direitos.

Como bem coloca Acselrad (2006), quando foca-se no *processo de vulnerabilização* e não na *condição de vulnerabilidade* dos sujeitos, as análises devem se voltar para “os mecanismos que tornam os sujeitos vulneráveis e não sobre a sua condição de destituídos da capacidade de defender-se” (ACSELRAD, 2006: 02). Portanto, importante para um trabalho que enfoque o *processo de vulnerabilização* é determinar os processos decisórios que impõem riscos (por que não desastres?) aos mais desprotegidos e, no caso desta pesquisa, foi o programa habitacional que deslocou grupos sociais de seus lugares tradicionais de vivência, que gerou vários problemas, para além das enchentes.

Apenas o deslocamento dos moradores dos núcleos de favela para a nova localidade no Jardim Wilson Toni não garantiu a proteção de seus direitos (à moradia, à alimentação, à saúde, à educação, à segurança); pelo contrário, feriu ainda mais o acesso dos moradores a alguns destes direitos.

A maioria das famílias entrevistadas queixou-se das altas contas de luz, da mensalidade do condomínio e da prestação da moradia própria que agora tinham de pagar. Tais famílias foram inseridas em uma lógica que não fazia parte de sua realidade até então, ou seja, entram de maneira subordinada no mundo

formal dessa “economia do habitar”, onde passam a pagar pelos serviços públicos acessados. E, de modo repentino, se viram endividadas e sem poder aquisitivo para prover a alimentação digna da família.

Para agravar ainda mais a situação, algumas formas de trabalho foram inviabilizadas com a mudança para os apartamentos, quais sejam: a catação de materiais recicláveis e a criação/venda de animais, principalmente porcos e galinhas. O espaço público do condomínio não pode ser utilizado para criação de animais nem para o armazenamento de materiais recicláveis. Assim, o aumento dos gastos de algumas famílias veio acompanhado da diminuição de suas rendas – o que só aumentam as chances para a formação de um quadro de endividamento cada vez maior destas famílias.

Deste modo, no plano concreto do espaço vivido, onde o desastre se constitui, o contexto sociopolítico reverbera, novamente, soluções que acabam por deteriorar ainda mais as condições de vida dos grupos sociais empobrecidos, mesmo longe das enchentes. A solução de moradia da forma como foi concebida, primeiramente pelo governo federal (Minha casa Minha vida) – por meio de projetos e programas habitacionais que pouco consideram a especificidade do local – e posteriormente endossada pelo governo municipal, criou novos obstáculos a vivência social deste grupo. Tudo se passa como se a dissolução de territorialidades precárias, por meio da “remoção” de seus moradores, resultasse em reduzir sua **vulnerabilização**, quando só **desloca**, posto que os sujeitos degradados e os processos sociais degradantes são preservados” (VALENCIO, 2012a, p. 93, grifo nosso). Os processos sociais degradantes se mantem sob outra roupagem.

Importante ressaltar que estas conclusões não têm o intuito da “crítica pela crítica” ao agente de Estado responsável pela atenção social aos afetados em desastres. A partir da análise *in loco*, observam-se as condições de trabalho com as quais estes agentes de Estado precisam lidar (poucos recursos financeiros e humanos para lidar na resposta/reabilitação/reconstrução – tanto em nível federal quanto municipal; a assistência social de Ribeirão Preto precisando suprir demandas do setor de habitação que não fazem parte do escopo de suas responsabilidades profissionais, são alguns dos exemplos vistos neste trabalho). Porém, tal precariedade do próprio trabalho dos agentes do Estado não justifica a pouca abertura para se pensar reflexivamente sobre a atenção social em desastres.

Se para as políticas de Estado o **processo** de vulnerabilização continuar a tomar forma de **situação** normal e não for devidamente enfrentado, as políticas de atendimento aos afetados em desastres continuarão precárias, balizadas pelo reino das necessidades (e não dos direitos), não ultrapassando, assim, o suprimento das carências. É preciso sim suprir as carências (e a atenção social é muito importante nesta fase), num primeiro momento, mas o problema reside em não conseguirmos ultrapassá-las.

Como uma recomendação para implementação de política pública na fase de reconstrução do desastre, recomenda-se que o grupo de afetados, e alvo de uma possível política de deslocamento para novas moradias, participe da elaboração do projeto habitacional desde sua concepção, não sendo apenas informado e convencido a seguir um projeto que chegue até ele já pronto, fechado.

REFERÊNCIAS

A CIDADE. Temporal alaga ruas, casas e para Ribeirão. **Caderno Cidades**. Ribeirão Preto, 04 dez. 2010a. Disponível em: <<http://www.jornalacidade.com.br/editorias/cidades/2010/12/04/temporal-alaga-ruas-casas-e-para-ribeirao.html>>.

_____. Veja fotos das áreas alagadas em Ribeirão Preto nesta sexta-feira. **Galeria de Imagens**. Ribeirão Preto, 04 dez. 2010b. Disponível: <<http://www.jornalacidade.com.br/editorias/cidades/galerias/2010/12/03/veja-fotos-das-areas-alagadas-em-ribeirao-preto-nesta-sextafeira.html>>. Acesso: 04 dez. 2010.

ACOSTA, V. G. El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. **Desacatos- Revista de Antropología Social**. Centre de Investigaciones y Estudios Superiores em Antropología Social, Distrito Federal/México, n. 19, 2005. pp.11-24. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/139/13901902.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2012

ACSELRAD, H. **Justiça Ambiental** - novas articulações entre meio ambiente e democracia. IPPUR-UFRJ, 2000. Disponível em: <<http://www.ida.org.br/artigos/justicambiental.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2008.

_____. Justiça ambiental e construção social do risco. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13, 2002, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2002. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_ST5_Acselrad_texto.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2008.

_____. **Vulnerabilidade Ambiental, processos e relações**. Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, FIBGE, Rio de Janeiro, 2006a. Disponível em: <<http://www.justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/VulnerabilidadeAmbProcRelAcselrad.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. As cidades e as apropriações sociais das mudanças climáticas. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 77-106, 2006b.

ADGER, N. W. Vulnerability. **Global Environmental Change**, Elsevier, v. 16, p. 268–281, 2006.

ALCÂNTARA, W. Moradores “escondem” botijões no Wilson Toni. **Jornal A Cidade**. Ribeirão Preto. 26 out. 2011. Disponível em: <<http://www.jornalacidade.com.br/editorias/cidades/2011/10/26/moradores-escondem-botijoes-no-wilson-toni.html>>. Acesso em: 22 mai. 2011.

ALCÂNTARA, W; PAULA, J. MP questiona falta de escolas no Wilson Toni. *Jornal A Cidade*. Ribeirão Preto, 09 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.jornalacidade.com.br/editorias/cidades/2011/08/09/mp-questiona-falta-de-escolas-no-wilson-toni.html>>. Acesso em: 22 mai. 2011.

ALEIXO, N. C. R.; SANT'ANNA NETO, J. L. Eventos Pluviométricos Extremos e Saúde: perspectivas de interação pelos casos de leptospirose em ambiente urbano. *Hygeia – Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde*, v. 6, n.11, p.118-132, 2010.

BAUMAN, Z. *confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BECK, U. A Reinvenção da Política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S (Orgs). **Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997. p.11-71.

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BLANKIE, P et al. Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres. **Red de Estudios Sociales em Prevención de Desastres em América Latina**. Santafé de Bogotá: La Red, 1995. Disponível em: <<http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc/8400/doc8400.htm>>. Acesso em: 03 out. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010**.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS**. Brasília: MDS/SNAS, 2005a. Disponível em: http://www.mds.gov.br/suas/menu_superior/publicacoes. Acesso em: 10 ago. 2010

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS 2004**. Brasília: MDS/SNAS, 2005b. Disponível em:

http://www.mds.gov.br/suas/menu_superior/publicacoes. Acesso em: 24 set. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Plano Nacional de Assistência Humanitária Internacional**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, [s.d.].

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRUSEKE, F. Risco Social, risco ambiental, risco individual. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 1, n. 1, p. 117-133, 1997.

CARDONA, O. D. La **Necesidad de Repensar de Manera Holística Los Conceptos de Vulnerabilidad y Riesgo**. “Una crítica una revisión”. In: Internacional Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice. Holanda: 2001.

CARDOSO, A. L. Risco urbano e moradia: a construção social do risco em uma favela do Rio de Janeiro. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 27-48, 2006.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, A. L. C. **Glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicina de Desastres**. Brasília: MP, 1998. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/publicacoes/publicacoes/glossario.asp>>. Acesso em: 29 jul. 2010.

CONFALONIERI, U. Variabilidade climática, vulnerabilidade social e saúde no Brasil. **Terra Livre**, São Paulo, ano 19, v. 1, n. 20, p. 193-204, 2003.

CONTAS ABERTAS. **Chuvas**: governo gastou apenas 21% com prevenção a desastres em 2009. 05 jan. 2010a. Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=2948> . Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. **Metade dos recursos de prevenção a desastres foi para a Bahia**. 06 jan. 2010b. Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=2949>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. **Prevenção a desastres teve R\$ 91 milhões bloqueados em 2009**. 07 jan. 2010c. Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=2950>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. **Verba de prevenção a desastres cai pela metade em 2010**. 08 jan. 2010d. Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetailheNoticias.aspx?Id=2951>. Acesso em: 10 jan. 2010.

COSTA, S. Quase Crítica: insuficiências da sociologia da modernização reflexiva. **Tempo Social**, v. 16, n. 2, p. 73-100, 2004.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**. Um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DOUGLAS, M. **Pureza e Perigo**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

DURHAM, E. **A caminho da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

EIRD - ESTRATÉGIA INTERNACIONAL DE REDUÇÃO DOS DESASTRES/ONU). **Living with risk**: a global review of disaster reduction initiatives. Geneva: ONU, 2003.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. Curso no Collège France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GIDDENS, A. **As conseqüências da Modernidade**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991.

_____. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. (Orgs.). **Modernização Reflexiva**: Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna. São Paulo: UNESP, 1997.

GILBERT, C. Studying disaster: changes in the main conceptual tools. In: QUARANTELLI, Enrico L. **What is a disaster?** Perspectives on the question. Routledge: London and New York. 1998. p.11- 18.

GOFFMAN, E. **Estigma Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1980.

GONÇALVES, J. C. **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável?** A difícil construção de um assentamento rural agroecológico em Ribeirão Preto-SP. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, 2010.

GONDIM, L.M.P.; LIMA, J.C. **A Pesquisa como Artesanato Intelectual**: considerações sobre método e bom senso. São Carlos: EdUFSCar, 2006.

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

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

IBGE/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. MUNIC/Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil do Municípios Brasileiros**: assistência social 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a.

IBGE, PRIMEIROS RESULTADOS CENSO 2010. **IBGE Cidades –** Ribeirão Preto. IBGE: 2010b.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Império**. São Paulo: Editora Record, 2001.

JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. Brasília: IPEA, 2007.

KOGA, D. H. U. **Medidas de Cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KOWARICK, L. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil – fotografias de Antonio Saggese. São Paulo: Editora 34, 2009.

LAVELL, A. Ciencias Sociales y Desastres Naturales en America Latina: un encuentro inconcluso. In: MASKREY, Andrew (org.). **Los desastres no son naturales**. Panamá: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1993. p.111-125.

_____. Riesgo, desastre y territorio: La necesidad de los enfoques regionales/transnacionales. **Anuário Social y Político de América Latina y Caribe**, Caracas, n.5, p.140-147, 2002.

LIEBER, R. R., ROMANO-LIEBER, N. S. Risco e precaução no desastre tecnológico. **Cadernos de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 67-84, 2005.

LIEBER, R. R., ROMANO-LIEBER, N. S. O conceito de risco: Janus reinventado. In: MINAYO, M. C. de S, MIRANDA, A. C. de (Orgs). **Saúde e ambiente sustentável**: estreitando nós. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002, p. 69-111.

MAIA, D.; PITTON, S. Caracterização das Enchentes na Área Urbana de Ribeirão Preto (SP): um enfoque através das notícias de jornal. **Revista Geografia, América do Norte**, n. 34, 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/ageteo/article/view/317>
7. Acesso em: 02 fev. 2011.

MARCHEZINI, V. **Desafios de Gestão de Abrigos Temporários**: uma análise sociológica de inseguranças e riscos no cotidiano de famílias abrigadas. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, 2010.

MARICATO, E. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

MARTINS, J. S. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. **Sociologia da Fotografia e da Imagem**. São Paulo: Contexto, 2008.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MITJAVILA, M. O risco como recurso para a arbitragem social. São Paulo, **Revista Tempo Social**, n. 14, v. 2, p. 129-145, 2002.

NASREEN, M. Disaster Research: Exploring Sociological Approach to Disaster. **Bangladesh e-Journal of Sociology**, v. 1, n. 2, 2004. Disponível em: <<http://www.bangladeshsociology.org/BEJS%201.2%20Issue%20final.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2010.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 3.ed, 2001.

NOVAES, M.; NEVES, F.P. **Brasil não está preparado para administrar catástrofes naturais, diz Defesa Civil**. Folha Online. 11 jan. 2009. Disponível em:< <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u487312.shtml>>. Acesso em: 11 jul. 2009.

PACHECO, T. Racismo Ambiental: expropriação do território e negação da cidadania. In: Superintendência de Recursos Hídricos. **Justiça pelas águas: enfrentamento ao racismo ambiental**. Salvador: Superintendência de Recursos Hídricos, 2008. p. 11-23.

PADUA, J. Conselho Tutelar realiza cadastro de crianças sem escola. Jornal A Cidade. Ribeirão Preto. 24 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.jornalacidade.com.br/editorias/cidades/2011/08/24/conselho-tutelar-realiza-cadastro-de-criancas-sem-escola.html>>. acesso em: 14 abr. 2012.

PAOLI, M. C. O mundo do indistinto: sobre gestão, violência e política. IN: OLIVERIA, F. e RIZEK, C. S. (orgs). **A Era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación. **La Reducción de Riesgos de Desastres Un Desafío para el Desarrollo**, Un Informe Mundial. New York: ONU, 2004.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (IDH-M)**. Brasília: PNUD, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. **Plano de Ação para emprego dos órgãos municipais integrantes da Defesa Civil em caso de enchentes**. 2008. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/dcivil/i99principal.asp?pagina=/dcivil/i99plano.htm>>. Acesso em: 10 out. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. **Conheça Ribeirão**. 2010. Disponível em: <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/crp/dados/agri/i01agri.htm>. Acesso em: 03 jan. 2011.

QUARANTELLI, E.L. **Catastrophes are Different from Disasters: some implications for crisis planning and managing drawn from katrina**. 2006. Disponível em: <understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>. Acesso em: 09 mar. 2008.

QUEIROZ, M.I.P. **Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1991.

RIBEIRÃO PRETO. Prefeitura Municipal. Companhia Habitacional Regional. Plano de Habitação de Interesse Social de Ribeirão Preto. **Cartilha de Divulgação**. Ribeirão Preto: COHAB, 2010.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000.

_____. **Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1998.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. 2ª Edição. São Paulo: Hucitec, 1997.

SIENA, M. **A Dimensão de Gênero na Análise Sociológica de Desastres: conflitos entre desabrigadas e gestoras de abrigos temporários**. 2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, 2009.

_____. A Política de Assistência Social em Contexto de Desastres Relacionados às Chuvas: um estudo sobre o município de Ribeirão Preto/SP. In: VALENCIO, N. (org). **Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. Volume III. São Carlos: RiMa Editora, 2012. p. 38-61.

SILVA, A. C. B. da. **Campos Elísios e Ipiranga**: memórias do antigo Barracão. Ribeirão Preto: Editora COC, 2006.

SILVA, J. F. S. da. Teoria e Prática no Trabalho Profissional do Assistente Social: Falsos e Verdadeiros Dilemas. **Revista Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 14, n. 2, p. 133-154, 2005.

SILVA, M.A.M. **Das mãos à memória**. São Carlos, mimeo, 2004.

SPOSATI, A. O. **A menina Loas**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

SULEIMAN, H. C.; BARBASSA, A. P. Mapeamento Preliminar de Áreas Urbanas de Inundação. **Jornal de Ciência & Engenharia**, v. 15, n. 2, p. 51-58, 2005.

TELLES, V. da S. **Direitos Sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

ULTRAMARI, C. Vulnerabilidades, resiliências e crises cumulativas urbanas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Seade, v.20, p. 109-122, 2006.

VALENCIO, N F. L. S. **Para Além do 'Dia do Desastre'**: o caso brasileiro. Curitiba: Appris Editora, 2012a.

VALENCIO, N F. L. S. **Sociologia dos desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. Volume III. São Carlos: RiMa Editora, 2012b.

VALENCIO, N F. L. S. O desastre como *locus* da barbárie: apontamentos sobre o caso brasileiro. In:_____ (org). **Sociologia dos Desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. Volume II. São Carlos: RiMa Editora, 2010a. p. 31-52.

VALENCIO, N. F. L. S. Desastres, ordem social e planejamento em Defesa Civil: o contexto brasileiro. **Saúde e Sociedade**, v. 19, n. 4, p. 748-762, 2010b.

VALENCIO, N. F. L. S. Da 'área de risco' ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária. In: VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V.; GONÇALVES, J. C. (orgs). **Sociologia dos Desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa Editora, 2009. p. 34-47.

VALENCIO, N. F. L. S. Da morte da Quimera à procura de Pégaso: a importância da Interpretação sociológica na análise do fenômeno denominado desastre. In: VALENCIO, N. F. L. S. (Org.). et al. **Sociologia dos Desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa Editora, 2009. p. 3-18.

VALENCIO, N. F. L. S. Da "área de risco" ao abrigo temporário: uma análise sociológica dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária. In: Encontro Anual da ANPOCS, 32, 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2008. p. 1-30.

VALENCIO, N.F.L.S. et al. Implicações éticas e sociopolíticas das práticas de defesa civil diante das chuvas: reflexões sobre grupos vulneráveis e cidadania participativa. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 1, p. 96-108, 2006.

_____. Práticas de reabilitação no pós-desastre relacionado às chuvas: lições de uma administração participativa de abrigo temporário. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 4, 2008, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPPAS, 2008. 20p.

VALENCIO, N; VALENCIO, A. O Guardador do Portal de Hades: elementos sociopolíticos para uma análise acerca do enfrentamento institucional dos desastres no Brasil. In: VALENCIO, N (org.). **Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. Volume II. São Carlos: RiMa Editora, 2010.

VIANA, T.C.B.S. Moradia, mercadoria e representações: o olhar dos moradores da cidade. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 32, 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2008.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

YAZBEK, M. C. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: BRASIL/Capacita SUAS (org.). **SUAS: Configurando os Eixos de Mudança/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1ed. Brasília: MDS, 2008.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. Quando o lugar resiste ao espaço: Colonialidade, modernidade e processos de territorialização. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. (Org.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 439-462.

Anexo 1

SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL

Lei n. 12.340, de 1 de dezembro de 2010

Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010

O Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC tem como objetivo planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil¹ em território nacional.

A Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional é o órgão coordenador do SINDEC, responsável por sua articulação, coordenação e supervisão técnica.

O Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC, órgão que integra o SINDEC, é responsável pela formulação e deliberação de políticas e diretrizes governamentais do sistema. Tem natureza consultiva e deliberativa. O MDS compõe o referido Conselho.

O Poder Executivo federal apóia, de forma complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tiverem a situação de emergência² ou estado de calamidade pública³ reconhecidos. O reconhecimento se dá mediante requerimento do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município afetado pelo desastre. O Ministro de Estado da Integração Nacional reconhece, por meio de Portaria, a situação de emergência ou estado de calamidade, desde que a tenham sido cumpridos os requisitos previstos na legislação.

Transferências obrigatórias

São obrigatórias as transferências da União aos órgãos e entidades estaduais e municipais para a execução de ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução. O Ministério da Integração Nacional – MI define o montante de recursos a ser transferido para essas ações, de acordo com sua disponibilidade orçamentária e financeira e com base nas informações obtidas perante o ente federativo. O MI é responsável por acompanhar e fiscalizar esses recursos transferidos.

Apenas no caso ações de reconstrução, o ente beneficiário deve apresentar plano de trabalho. As transferências da União para a execução dessas ações são condicionadas à edição de decreto declaratório do estado de calamidade pública ou da situação de emergência e à apresentação da Notificação Preliminar de Desastre – NOPRED, além do Plano de Trabalho.

Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP)

Prevê a Lei n. 12.340 que o Fundo será formado por cotas, integralizadas de forma voluntária por Estados, Distrito Federal e Municípios, na proporção de 3 cotas da União para cada cota dos demais entes federados. Os recursos do Fundo serão mantidos em instituição financeira federal e serão geridos por um Conselho Diretor. Os

¹ Defesa civil: conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres, minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social.

² Situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido.

³ Estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido.

Estados, o Distrito Federal e os Municípios cotistas podem sacar recursos até o limite de suas contribuições, acrescidos do valor aportado pela União. Há ainda a previsão, em casos excepcionais, de o Conselho Diretor autorizar o saque de recursos para realizar ações de defesa civil destinadas ao socorro e à assistência imediata em áreas afetadas por desastres.

Trata-se de um instrumento permanente de financiamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para as ações de reconstrução das áreas atingidas.

[m1] Comentário: Seriam somente ações de reconstrução, ou ainda poderíamos considerar a possibilidade de utilização dos recursos para prevenção, preparação e resposta?

Cartão de Pagamento da Defesa Civil (CPDC)

A partir de maio de 2011, a transferência de recursos federais para Estados e Municípios em situação de emergência e calamidade pública reconhecida será feita exclusivamente por meio do Cartão de Pagamento da Defesa Civil (CPDC). Em 12 de abril, foi assinado acordo de cooperação entre o Ministério da Integração Nacional e a Controladoria-Geral da União (CGU) para formalização do cartão, cujo objetivo é agilizar o repasse dos recursos e melhorar o controle dos gastos públicos. O cartão funcionará no modo débito e poderá ser utilizado para as ações de socorro, assistência e restabelecimento, aquisição de cestas básicas, remédios, cobertores, hora máquina, aluguel social, entre outros. O responsável será o Prefeito, no caso de municípios, e o governador, nos Estados.

[m2] Comentário: Precisamos abrir o debate para definição de aluguel social. É assistência social ou defesa civil? O mesmo vale para cestas básicas.

ações do MDS em situações de calamidades ou emergências

⇒ PAGAMENTO DO BOLSA FAMÍLIA

- Flexibilização do calendário de pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF), permitindo que as famílias saquem seus benefícios a partir da data inicial do calendário, não precisando cumprir o escalonamento de 10 dias, que é usual no pagamento de benefícios do Programa;
- Permissão dada às famílias sem cartões do PBF e sem documentos de identificação pessoal para que possam realizar o saque do beneficiadas agências da Caixa Econômica Federal – CEF, mediante expedição pelo Gestor Municipal de *Declaração Especial de Pagamento*

Procedimentos:

- Comunicação aos gestores municipais e coordenadores estaduais do PBF ~~dos procedimentos~~ sobre os procedimentos para expedição da *Declaração Especial de Pagamento*. A Declaração é expedida pela prefeitura para pagamento por meio de Guia Individual aos beneficiários que perderam a documentação e o cartão PBF. É um documento de caráter provisório, que permite somente o pagamento das parcelas do benefício do respectivo mês a que se refere.
- Acionamento da CEF:
 - (i) Comunicação da decisão do MDS sobre a liberação do pagamento do benefício, a partir do primeiro dia do calendário de pagamento;
 - (ii) Pedido de avaliação da possibilidade de abertura das agências da CEF em horários especiais para a realização dos pagamentos e de entrega de cartões em estoque.

- (iii) Pedido de avaliação da situação dos canais de pagamento, em decorrência da emergência.
- (iv) Indicação de interlocutor para monitorar as ações de pagamento, dentre outros.

⇒ ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD)

- Antecipação do repasse de recursos de apoio à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família aos municípios que se encontram em situação de emergência ou estado de calamidade pública.

Procedimentos:

- Em relação aos Estados de Alagoas e Pernambuco, foi regulamentada pela Portaria n. 548, de 7 de julho de 2010.

As transferências financeiras tratadas na Portaria foram custeadas por meio da ação orçamentária "8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família" do Programa 1335 - Transferência de Renda com Condiionalidades.

Os recursos foram repassados, em parcela única, diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS aos fundos municipais de assistência social dos municípios (em situação de emergência ou calamidade) listados na portaria.

⇒ CESTAS DE ALIMENTOS

- Distribuição de cestas de alimentos pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) dos estoques do MDS.

Procedimento:

- Faz-se solicitação formal (via ofício) à CONAB autorizando a liberação de cestas de alimentos para o atendimento à população vitimada.

[m3] Comentário: Quem faz? O Prefeito/Governador, ou mesmo o gestor da AS, ou da Defesa Civil?

⇒ LEITE

- Distribuição de leite do Programa de Aquisição de Alimentos às famílias dos municípios atingidos.

Procedimento:

- A solicitação à CONAB para compra de leite se dá nos termos de Termo de Cooperação firmado entre o MDS e CONAB.

⇒ MERENDA ESCOLAR

- Envio de alimentos para reforçar a merenda escolar das escolas, indicadas pelo FNDE/MEC, que se encontram nas áreas das enchentes e que carecem de gêneros alimentícios.

⇒ COZINHAS COMUNITÁRIAS (CC) E RESTAURANTES POPULARES (RP)

- Havendo no município CC e RP em funcionamento, podem ser direcionadas ao atendimento específico dos desabrigados, a depender da demanda.

- Não havendo equipamento instalado, é necessário abrir crédito orçamentário extraordinário para apoiar a contratação de serviço de alimentação coletiva, garantindo o pronto atendimento.
- Pode-se ainda autorizar os municípios a usar os valores da contrapartida dos convênios em execução relativos à implantação de Restaurante Popular e Cozinha Comunitária. Para a liberação, é necessário que haja solicitação por parte dos municípios.

⇒ DOAÇÕES

- Coordenação e envio de produtos fornecidos pelos parceiros do MDS nas doações da Estratégia Fome Zero. Alimentos e bens de primeira necessidade (colchões, sapatos, vestimentas, higiene pessoal) são potencialmente obtidos nessa rede de doadores.

Procedimento:

- A Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias – SAIP coordenava esse conjunto de doações, orientando o seu fluxo para atender as demandas oriundas dos desastres.

[m4] Comentário: E hoje?

⇒ MERENDA ESCOLAR

- Envio de alimentos para reforçar a merenda escolar das escolas, indicadas pelo FNDE/MEC, que se encontram nas áreas das enchentes e que carecem de gêneros alimentícios.

⇒ AÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

- Portaria n. 521, de 28 de junho de 2010, dispôs sobre o repasse de recursos federais aos municípios em Alagoas e Pernambuco em situação de emergência ou estado de calamidade pública, para atendimento das ações de assistência social.

Os recursos transferidos foram da ação orçamentária 2B31- Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial, na modalidade de custeio. Foram destinados ao atendimento das necessidades das famílias e indivíduos atingidos pela situação de calamidade e emergência, especificamente naquele contexto.

O repasse deu-se em parcela única diretamente do FNAS aos fundos municipais de assistência social dos respectivos municípios. A definição dos valores foi feita com base no número de pessoas desabrigadas e desalojadas e a proporção entre estas e a população total de cada município.

A fim de repor os equipamentos da rede socioassistencial destruídos nos locais atingidos pelas chuvas em 2010 nesses dois estados, o MDS também firmou convênio com os gestores estaduais. O objetivo dessa ação foi reconstruir CRAS, CREAS e Centros de Convivência e adquirir equipamentos para essas unidades, a fim de contribuir com a retomada do atendimento à população.

Considerando a necessidade de complementar as ações de acompanhamento dos municípios em SE e ECP dos Estados de Alagoas e Pernambuco, o MDS realizou apoio técnico e financeiro por meio da Portaria nº 833, de 17/12/2010. Os critérios adotados para a transferência dos recursos aos respectivos fundos estaduais de assistência social foram definidos com base no número de famílias que ainda permaneciam desalojadas, ou em aluguel social.

⇒ ANTECIPAÇÃO DO PAGAMENTO DA RENDA MENSAL DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

- Conforme Decreto n. 7.223, de 29 de junho de 2010, por ato de Ministro de Estado da Previdência Social, pode-se antecipar aos beneficiários de municípios em estado de calamidade pública, reconhecidos por ato do Governo Federal, o cronograma de pagamento dos benefícios de prestação continuada e assistencial, enquanto perdurar o estado de calamidade, bem como o valor correspondente a uma renda mensal do benefício devido, mediante opção dos beneficiários.

Procedimentos:

A SNAS solicita providências do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) para antecipar o cronograma de pagamento da renda mensal do BPC aos beneficiários residentes nos municípios em estado de calamidade. O Departamento de Benefício Assistenciais (DBA) da SNAS, em conjunto com o INSS, adota os seguintes procedimentos:

- Disponibiliza aos órgãos gestores estadual e municipal a lista dos beneficiários do BPC residentes nos municípios reconhecidos em estado de calamidade pública;
- Articula e orienta os gestores estadual e municipal quanto às medidas adotadas para garantir a antecipação do cronograma de pagamento, e mediante opção do beneficiário, o pagamento ao beneficiário do BPC de uma renda mensal do benefício;
- Define, junto à Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT) do INSS, o Plano de Atuação dos Assistentes Sociais daquela Autarquia na articulação com a área da Assistência Social dos municípios reconhecidos em estado de calamidade pública, quanto ao atendimento dos beneficiários do BPC;
- Realiza visita "in loco", quando necessário.

⇒ ALGUEL SOCIAL⁴

- A concessão desse benefício tem respaldo legal no Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

⇒ ASSESSORIA TÉCNICA – SNAS

Envio de profissionais da assistência social (com passagens e diárias pagas pelo MDS) para:

- Prestar apoio técnico e acompanhamento da reestruturação da rede de assistência social (equipamentos, serviços, benefícios e programas de transferência de renda);
- Prestar assessoria técnica aos gestores estaduais e municipais sobre a gestão dos abrigos, às das moradias provisórias e das provisões para as famílias acolhidas em casa de familiares ou amigos; ao segmento alojados em casa de família;

[ARdS5] Comentário: Acho importante que neste item, fique claro que os técnico que estarão acompanhando os Estados/Municípios, necessitam de subsídios das demais áreas, de forma ágil.

[ARdS6] Comentário: Antes da chegada do profissional ao Estado/Município, é imprescindível que os respectivos gestores sejam comunicados previamente. De preferenciar por meio de comunicado oficial.

[ARdS7] Comentário: Não perder de vista as especificações da tipificação.

Formatado: Sem marcadores ou numeração

Formatado: Parágrafo da Lista, À esquerda, Espaço Antes: 0 pt, Depois de: 0 pt, Sem marcadores ou numeração, Ajustar espaçamento entre texto latino e asiático, Ajustar espaçamento entre texto e números asiáticos

⁴É benefício financeiro destinado a subsidiar o pagamento de aluguel de imóvel de terceiros a famílias desabrigadas e de baixa renda.

- Prestar assessoria técnica sobre o uso dos recursos federais transferidos de forma regular e automática para a manutenção dos serviços socioassistenciais, e sua flexibilização no contexto do desastre;
- Prestar apoio à realização de mutirão para acesso à documentação civil básica, em parceria com outros órgãos;
- Prestar orientações técnicas aos gestores estaduais e municipais sobre benefícios eventuais;
- Contribuir na elaboração de instrumento para cadastrar famílias; para recebimento de aluguel social
- Acompanhar e proporcionar orientações para a desmobilização dos abrigos temporários, seja em virtude da transferência das famílias para as moradias permanentes ou mesmo para outras modalidades de serviços de acolhimento.-

⇒ **QUALIFICAÇÃO**

- O MDS coordenou subgrupo de trabalho para articular ações voltadas à capacitação de mão-de-obra para a construção civil, visando potencializar recursos locais para a reconstrução (e ocupar a população atingida). O subgrupo contou com a participação do MEC, MTE, SENAI e SEBRAE.

[m8] Comentário: Desconheço esta ação. Gostaria de saber como está este grupo.

Anexo 2

**Serviço de Proteção Social Especial
de Alta Complexidade**

**Serviço de Proteção em Situações de
Calamidades Públicas e de
Emergência**

SUMÁRIO

- I** - Identificação
 - 1.1 - Local de Atendimento
 - 1.2 - Capacidade de atendimento
- II** - Justificativa
- III** - Objetivos e Metas
 - 3.1 - Objetivo Geral
 - 3.2 - Objetivos Específicos
 - 3.3 - Metas e Público Alvo
- IV** - Metodologia
- V** - Cronograma
- VI** - Recursos
 - 6.1 - Recursos Humanos
 - 6.2 - Recursos Materiais
 - 6.3 - Fonte de Recursos
- VII** - Impactos Esperados
- VIII** - Indicadores
- IX** - Avaliação

I – Identificação: Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências

1.1 – Local de Atendimento:

Endereço: Rua Pernambuco, nº 1055

Bairro: Campos Elíseos – CEP.14.080-370

Telefone: (16) 39612373 e (16) 39613932

Técnico Responsável: Samie Elias - Chefe da Divisão de Alta Complexidade

1.2 – Capacidade de Atendimento

A quantidade de pessoas atendidas será de acordo com a natureza e extensão do problema ocorrido.

II - Justificativa

O Brasil é um país privilegiado em matéria de calamidades, especialmente por não ter sofrido, até hoje, as conseqüências de fenômenos sísmicos, de natureza tectônica, como os terremotos, maremotos e erupções vulcânicas. Seus problemas maiores têm sido as secas e as inundações. Ou seja, nossos problemas se resumem em escassez ou em abundância de água. Por esse motivo, essas calamidades sempre foram objeto de preocupação geral e de providências isoladas por parte do governo (Zacarias, G.M., Florianópolis, Outubro de 2005).

Felizmente, alguns dos desastres que mais ocorrem em todo o mundo são conhecidos por nós, brasileiros, somente através de notícias trazidas pelos meios de comunicação, como, por exemplo, as grandes erupções vulcânicas, as avalanches, os tsunâmis, os grandes terremotos, os furacões, os tornados, etc.

Estudos epidemiológicos demonstram que, em função do crescimento demográfico, nestes dois últimos séculos, os desastres naturais produziram danos e prejuízos muito superiores aos provocados pelas guerras. Também os desastres provocados por ações ou omissões do homem, são cada vez mais intensos, em função de um muito baixo senso de percepção de riscos e de um desenvolvimento econômico e tecnológico pouco atento aos padrões de segurança das populações. Em muitos distritos industriais, o desenvolvimento imediatista e o crescimento sem planejamento provocaram a deterioração do ambiente e

agravaram a vulnerabilidade dos ecossistemas humanos, contribuindo para elevar os níveis de insegurança relacionados com os desastres humanos de natureza tecnológica.

Portanto, é fundamental a tomada de consciência de que há uma importante interação entre: desenvolvimento sustentável; redução de desastres; proteção ambiental e bem-estar social.

No Brasil, a crise econômica que ocorreu a partir de meados da década de 70, gerou reflexos negativos sobre o processo de desenvolvimento social e sobre a segurança global das populações, em circunstâncias de desastres, ao deteriorar, ainda mais, as já precárias condições de vida e de bem-estar social de importantes segmentos populacionais; ao intensificar as desigualdades e desequilíbrios inter-regionais e intra-regionais; intensificar os movimentos migratórios internos, o êxodo rural e o crescimento desordenado das cidades; incrementando assim, o desenvolvimento de bolsões de extrema pobreza no entorno das cidades de grande e de médio porte.

Os desastres, além das conseqüências imediatas, têm efeitos associados, que provocam deterioração das condições de vida da população, aumento do déficit público decorrente das despesas inesperadas com atividades de socorro e assistência, redução da receita com impostos, déficit na balança de pagamento, aumento do custo de vida causado pela falta de bens de consumo essenciais e pela especulação e, de modo geral, diminuição da atividade econômica na área afetada.

Para lidar com estas questões, o Governo definiu, na Constituição Brasileira, promulgada em 24 de janeiro de 1967, como competência da União, a organização de *defesa permanente contra calamidades Públicas*, inserida no texto constitucional e ratificada no item XII, do art. 8º da Constituição, de 17 de outubro de 1969, o que resultou no desencadeamento de outras leis e decretos, que instituíram e estruturaram o Sistema de Defesa Civil no Brasil.

Atualmente, todos os Estados já têm o seu Sistema Estadual e grande número de municípios já instalou suas Comissões Municipais de Defesa Civil (COMDEC). O Ministério da Integração criou a Secretaria Especial de Defesa Civil – SEDEC, que assumiu a coordenação das atividades relativas às medidas preventivas assistenciais e recuperativas de Defesa Civil, em todo o país. *Assim, conforme o Glossário da Defesa Civil, sua finalidade é garantir a segurança global da população e restabelecer a normalidade social, além de minimizar os desastres que venham a ocorrer.*

Portanto, a finalidade da Defesa Civil é a redução de desastres, que abrange os seguintes aspectos globais: prevenção de desastres; preparação para emergências e desastres; resposta aos desastres e reconstrução.

O evento adverso pode ocorrer desde a emissão de material radioativo na atmosfera, passando pelas chuvas, neves, granizos, estiagens ou secas, vendavais, ciclones, furacões, tufões, incêndios, desmoronamentos, destruição da flora e fauna, epidemias, entre outros, definindo-se portanto como o fenômeno causador de um desastre.

Assim, de acordo com o glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicina de Desastres (1998, p. 11-269), evento adverso significa: *Ocorrência desfavorável, prejudicial, imprópria, quantificado em termos de magnitude. Acontecimento que traz prejuízo, infortúnio. Fenômeno causador de um desastre.*

De acordo também com o referido glossário, desastre é: *Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos, e sociais.*

Deve-se ainda verificar que os danos sejam quantificados em prejuízos, conforme orientado no Manual para a decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública, no Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil, conceituando situação de emergência como: *Reconhecimento (legal) pelo poder público de situação anormal, provocada por desastre, causando danos superáveis (suportáveis) pela comunidade afetada.*

Na maioria dos casos o evento adverso é tido como situação de emergência, ou seja, os danos causados são importantes, e os prejuízos vultosos, mas superáveis pela comunidade afetada, conforme os manuais de decretação de Situação de Emergência ou Calamidade Pública da Defesa Civil Nacional.

Assim, quanto à situação de emergência pode-se afirmar que trata de desastres com potencial lesivo médio ou grande, mas que, com a organização de todos pode ser superado.

Na calamidade pública, os danos provocados pelo evento adverso devem ser excepcionais. Por vezes a calamidade pública é uma seqüência de fatores crescentes da situação de emergência já existente. O Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas (1991, p. 23) define: Calamidade Pública é *uma catástrofe provocada por fatores anormais, adversos e emergentes, que afetam gravemente uma comunidade, privando-a, total ou parcialmente de atendimento de suas necessidades elementares ou ameaçando a existência ou a integridade de seus componentes.*

O Estado de Calamidade Pública, no Brasil, encontra seu conceito normativo no Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993 que a explica como: *Reconhecimento (legal) pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes.*

Portanto, o município quando afetado por um evento adverso e que venha a ser convertido em desastre, poderá efetuar, por parte do Chefe do Poder Público Municipal, o reconhecimento da ocorrência de uma situação anormal e assim, decretar situação de emergência ou, em última instância, estado de calamidade pública, tendo por objetivo agilizar a resposta do órgão governamental responsável, quanto ao encaminhamento de recursos financeiros, excepcionalmente, para o atendimento emergencial.

Ribeirão Preto, possui um histórico de intenso sofrimento social da população, devido a enchentes de grandes proporções, desde o final da década de 1920. Em épocas de chuvas intensas, ocorria o transbordamento do córrego que atravessa o centro e diversos bairros residenciais e comerciais da cidade, provocando enchentes e alagamentos em todo seu entorno, atingindo grande número de habitantes, mas, principalmente a população de baixa renda. Desde então, o município sempre procurou enfrentar o problema, porém sem muita resolutividade.

Atualmente, porém, a prefeitura vem investindo em obras, no local, para a sua solução, com recursos advindos do Governo Federal. As obras antienchentes em Ribeirão Preto, já receberam investimento do PAC I- Programa de Aceleração do Crescimento, que segundo avaliação técnica, estão em ótimo ritmo. E, por conta deste quadro, a cidade está apta para ser selecionada e receber novos recursos financeiros, através do PAC II, conforme avaliação dos responsáveis no âmbito do Governo Federal.

Em situações como estas: enchentes, alagamentos, incêndios, desabamentos, dentre outros, é que os órgãos responsáveis por efetuar os procedimentos necessários ao enfrentamento e resolução do problema, no município, são acionados. Em nosso Município os órgãos acionados são: Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, Secretaria Municipal de Assistência Social, além de outras Secretarias e serviços, conforme a necessidade da situação.

Desta forma, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Ribeirão Preto, através do Departamento de Proteção Social Especial (Divisão de Alta Complexidade), coloca-se como parte integrante desta equipe ampliada, que busca com o trabalho articulado, atender à proposta da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que descreve este Serviço como aquele que “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”.

III- Objetivos e Metas

3.1- Objetivo Geral

Oferecer condições de enfrentamento e soluções alternativas para minimizar danos causados por perdas parciais ou totais, aos atingidos por situações de emergência e de calamidade pública.

3.2- Objetivos Específicos

- Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança;
- Manter alojamentos provisórios, quando necessário;
- Identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida: *em função do dano, quantificados*
- 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;
- ✱ Oferecer meios para capacitação continuada à equipe de trabalho.

3.3- Metas e Público Alvo

- Minimização de danos causados por perdas parciais ou totais, aos atingidos por situações de emergência e de calamidade pública;
- Estruturação, ampliação e oficialização da equipe intersetorial, que já realiza este Serviço no município;
- Realização de reuniões sistemáticas desta equipe, para planejamento de atividades de orientação, prevenção e enfrentamento em situações de eventos adversos.

IV- Metodologia

Este serviço funciona na ocorrência das situações de emergência e de calamidades públicas, mediante a mobilização da equipe já existente, que pode ser acionada em qualquer horário e dia da semana.

Articula os serviços da rede: Defesa civil; órgãos e serviços públicos municipais, e quando necessário: distrital, estaduais e federal; além de Organizações não governamentais e redes sociais de apoio.

| | | | | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| intersetorial | | | | | | | | | | | | |
| 2- Realização de reuniões sistemáticas da equipe | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| 3 – Capacitação de toda a Equipe | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| 6 – Desenvolvimento dos trabalhos (mesmo sem eventos adversos) | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |

VI – Recursos

6.1 – Humanos Existentes na SEMAS

| Quant. | Formação | Cargo | Carga Horária |
|--------|----------|--------------------|-----------------|
| 1 | Superior | Coordenador | 40 hs/ semanais |
| 1 | Superior | Pedagogo | 40 hs/ semanais |
| 2 | Superior | Assistente Social | 40 hs/ semanais |
| 2 | Médio | Educadores Sociais | 40 hs/ semanais |
| 1 | Médio | Téc.Administrativo | 40 hs/ semanais |
| 1 | Médio | Motorista | 40 hs/ semanais |

Obs: Os demais integrantes da equipe pertencem a outros Órgãos: Corpo de bombeiros, Defesa Civil, dentre outros.

6.2- Recursos Materiais e Infra Estrutura

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.

6.3- Fonte de Recursos

Os recursos para o atendimento de situações emergenciais de pequeno porte são próprios do Município.

Quando o município é afetado por um evento adverso e que venha a ser convertido em desastre, poderá efetuar, por parte do Chefe do Poder Público Municipal, o reconhecimento da ocorrência de uma situação anormal e assim, decretar *situação de emergência ou, em última instância, estado de calamidade pública*, tendo por objetivo agilizar a resposta do órgão governamental

responsável, quanto ao encaminhamento de recursos financeiros, excepcionalmente, para o atendimento emergencial.

VII - Impactos Esperados

Contribuir para:

- Minimização de danos;
- Proteção social a indivíduos e famílias;
- Reconstrução das condições de vida familiar e comunitária.

VIII - Indicadores

- Oferta de apoio e proteção imediata à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas;

- Realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas.

IX - Avaliação

A avaliação vinha ocorrendo informalmente, após a realização dos trabalhos conjuntos.

A proposta, a partir de agora é que ocorra sistematicamente, através de reuniões mensais com toda a equipe intersetorial oficializada, para planejamento de atividades de orientação, prevenção e enfrentamento em situações de eventos adversos, com vistas à minimização de danos; proteção social a indivíduos e famílias e reconstrução das condições de vida familiar e comunitária.

Anexo 3

TODO INDIVÍDUO TEM O DIREITO À VIDA, À LIBERDADE, À IGUALDADE, À SEGURANÇA E À HABITAÇÃO (ART. 5º- CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

1. A sua família é muito importante para nós.

Queridos amigos e amigas, a sua família conquistou o Direito de fazer parte no Programa de Habitação Social de nosso município. Essa conquista foi em grande parte ao Projeto Moradia Legal, uma iniciativa que uniu várias parcerias, como: Juízes, Prefeitura Municipal, COHAB, Conselho Municipal de Moradia Popular e Movimentos Sociais, que possibilitaram a implantação e o andamento do Programa. Você também faz parte desta grande parceria.

Todo este esforço conseguiu trazer para o município o Programa Federal Minha Casa Minha Vida, que atende principalmente as famílias que mais precisam de moradia, as que possuem renda de 0 a 3 salários mínimos. O Programa Minha Casa Minha Vida dá oportunidade para as famílias mais pobres conquistarem seu lar, é um programa subsidiado pelo Governo Federal, quer dizer, o Governo Federal paga a maior parte do imóvel. Acreditamos que esta oportunidade é muito valiosa para você e sua família, é a possibilidade de uma melhor condição de vida para todos que vivem em área de risco ou pagam aluguel.

2. Projeto de Desfavelamento

A Prefeitura Municipal em conjunto com o Projeto Moradia Legal vem desenvolvendo o desfavelamento do município, na preocupação de retirar famílias que residem em área de risco, como enchentes e desmoronamentos, e áreas de proteção ambiental.

Para atender as famílias que participarão do Programa de desfavelamento e assentamentos precários, a Secretaria Municipal de Assistência Social através de sua equipe cadastra cada núcleo, congelando o cadastro, ou seja, fica proibida a partir do cadastramento, novas construções, cessão, locação e comercialização das unidades habitacionais existentes no núcleo. Vale dizer, o direito ao cadastro é do morador, e não do proprietário no caso de unidades habitacionais alugadas ou cedidas.

A equipe da Secretaria Municipal de Assistência Social realiza seus atendimentos de segunda à sexta-feira, na Rua Silveira Martins 1296 – Campos Elíseos – Tel: (16) 3961-3033.

Você e sua família sabem do esforço que foi feito para se chegar até aqui, e vocês são a parte mais importante deste grandioso projeto.

A Secretaria Municipal de Assistência Social através da sua equipe realizou vários cadastros, visitas, entrevistas e reuniões, trabalho feito com muita dedicação para melhor informá-los, orientá-los e junto a vocês discutir o Projeto de desfavelamento.

Todo trabalho realizado foi pensando em você e sua família, busca-se a oportunidade de uma melhor condição de vida. Agora cabe a você acreditar, e se comprometer em querer o melhor. Não será uma transição fácil, muitos compromissos e responsabilidades surgirão, mas, os benefícios colhidos num futuro próximo valerão todo o esforço feito por vocês. Você e sua família merecem.

3. Quais são os compromissos e responsabilidades?

- VALORIZAR A COMUNIDADE, ESTABELECIDO PRINCÍPIOS ÉTICOS DE CONVIVÊNCIA COM OS VIZINHOS, COM O BAIRRO E COM A SOCIEDADE.

- RESPEITAR AS REGRAS BÁSICAS DE CONVIVÊNCIA, CONSIGO MESMO, COM O OUTRO, COM A FAMÍLIA, RESPEITANDO CADA UM EM SUA INDIVIDUALIDADE.

- RESPEITAR O MEIO AMBIENTE, PARA QUE SEJA PRESERVADO, NÃO JOGANDO LIXO EM LOCAL PROIBIDO.
- NÃO ARMAZENAR RECICLÁVEIS DE FORMA INADEQUADA, EVITANDO A PROcriação DE ANIMAIS PEÇONHENTOS E O MOSQUITO DA DENGUE.
- SER RESPONSÁVEL NA CRIAÇÃO DE ANIMAIS, VACINANDO-O E EVITANDO QUE PERAMBULEM PELAS RUAS.
- UTILIZAR A ÁGUA DE FORMA RESPONSÁVEL, EVITANDO O DESPERDÍCIO, PARA QUE NÃO FALTE PARA OS OUTROS E AUMENTE AS SUAS DESPESAS.
- CONTRIBUIR PARA O SILÊNCIO, EVITANDO FAZER RUÍDOS OU OUVIR SOM ALTO QUE POSSA INCOMODAR OS OUTROS.
- MATRICULAR AS CRIANÇAS NAS ESCOLAS, CUMPRIR O CALENDÁRIO DE VACINAÇÃO.
- PARTICIPAR DAS REUNIÕES DE CONDOMÍNIO.

4. Compromisso com o seu imóvel

- NÃO ALUGAR OU VENDER (lembre-se você nunca mais poderá participar de um programa habitacional)
- CUIDAR DE SEU IMÓVEL, MANTÊ-LO SEMPRE EM BOAS CONDIÇÕES
- NÃO REFORMAR SEM AUTORIZAÇÃO
- COMPROMISSO NO PAGAMENTO DO FINANCIAMENTO, TAXAS DE ÁGUA E LUZ.

LEMBRE-SE A MORADIA É UM DIREITO EXERCIDO COM O CUMPRIMENTO DOS DEVERES.

5. Onde procurar orientação?

Centro de Referência da Assistência Social – CRAS 4

Rua Florinda Bordizan Sampaio, 30 – Conjunto José Sampaio – Tel: 3975 3418

Assistente Social do Bairro – PSB Paulo Gomes Romeu

Rua

Unidade Básica de Saúde Jardim Paiva

Rua Francisco Peixoto, 195 – Tel: 39664658

Centro de Saude Escola da Cuiabá – para emergências.

Emei Carmem Aparecida de Carvalho Ramos

Rua Vitor de Catânia

Escola Estadual Jardim Paiva

Rua João Dakio Bichuti, 300 39630348

DAERP

Rua Amador Bueno, 22 Centro – Tel 080077199792

CPFL

Av Paschoal Inechi 884 – Tel 0800101010

Assistência Jurídica gratuita

Defensoria Pública – Rua Alice Alem Saad, 1256 – Tel 39653882

6. Onde procurar estágios e cursos?

- CIEE

Rua Inacio Luiz Pinto, 388

- IAPE

Rua Altino Arantes, 1774

- AJURP

Rua Desembargador José Cavalcanti, 244 – Tel: 36242426

- Ribeirão Jovem

Rua Alvarez Cabral, 930

- Escola Paula Souza (antigo Colégio Industrial)

Rua Tamandaré, 476 – Tel 3632 8333

- Centro de Qualificação Profissional

Av D.Pedro I, 45 – Tel: 3630 2994

- Escola Dr Celso Charuri

Av Luiz Galvão Cesar 273 (continuação da D.Pedro I) Tel 36399670

7. Onde procurar emprego?

- SHARING

Rua Bernardino de Campos, 1892

- TEMPORE

Rua Dom João VI, 139

- HANDICRAFT

Rua Garibaldi, 319

- GELRE

Rua Casemiro de Abreu, 217

- LNEVES

Rua Piracicaba 1069

- EVENTORSH

Rua Altino Arantes, 515

- SUPORT

Rua Altino Arantes, 843

- NEW FOCO

Rua Batatais, 183

- PERFIL PROFISSIONAL

Rua Barão do Amazonas, 425, sala 1

- PRATIKA

Rua Barão do Amazonas, 1825

- RESOLV

Av. Santa Luzia, 111

8. Como economizar água em sua residência.

Tome banhos rápidos. Cinco minutos a menos no banho significam uma economia de 45 litros de água.

Feche a torneira enquanto se ensaboa, faz a barba ou escova os dentes. Uma torneira aberta direto por 5 minutos consome 80 litros de água

Dê descargas mais curtas e não jogue nenhum tipo de lixo no vaso sanitário

Utilize a vassoura para varrer o quintal e não a mangueira.

Mangueira com esguicho ou revólver também ajuda na economia.

Para lavar a louça (com a torneira meio aberta) durante 15 minutos são gastos 240 litros de água. Quando for lavar a louça, limpe os restos dos pratos e panelas e jogue no lixo. Ensaboe a louça toda e só depois enxágüe.

Deixe acumular a roupa para lavar, seja na máquina ou no tanque.

Use a mangueira só o necessário ao lavar calçadas ou regar as plantas. Molhe as plantas pela manhã ou no final da tarde para evitar a perda de água por evaporação.

Utilize redutores de vazão e arejadores nas torneiras. Com eles você economiza até 25% do seu consumo de água.

Mantenha as torneiras, descargas e encanamentos sempre em ordem. Vazamentos, descargas e torneiras que não fecham direito desperdiçam muita água.

9. Como economizar energia elétrica em sua residência.

Banho:

Não demore no banho, o tempo recomendado é de 8 minutos. Posicione corretamente a chave de seleção de potência de seu chuveiro, no verão deixe em “verão”.

Eletrodomésticos:

Geladeira: Este aparelho, junto com o ferro de passar roupas, é o que mais consome energia elétrica em uma residência. Sempre a mantenha limpa (fazer o degelo). Não coloque alimentos quentes na geladeira. Quando a abrir pegue tudo que for necessário e a feche sem demora. Não coloque sacos plásticos entre as prateleiras (gradeado) da geladeira, isso impede as correntes de convecção de “espalhar” o ar frio.

Ferro de passar roupas: acumule o maior número de roupas possíveis para passar. Bater a roupa antes de colocá-la para secar (ou passar a mão antes de usar o ferro) ajuda na redução do tempo de utilização do aparelho.

Máquina de lavar roupas: acumule o maior número de roupas para lavá-las todas de uma vez.

Aparelhos eletrônicos:

As “fontes” (ou transformadores de tensão) destes aparelhos consomem energia mesmo não sendo utilizados. Então as retire da tomada quando terminar de usar. Os aparelhos em modo stand-by também consomem energia, o melhor é tirá-los da tomada quando não estiverem em uso.

Aparelho de TV: Não o deixe ligado se não estiver realmente assistindo. Cuidado para não deixá-lo ligado quando dormir.

Computador: Não deixar ligado quando não estiver utilizando.

Iluminação:

Aproveite a iluminação natural de sua casa abrindo as janelas, cortinas e portas durante o dia. Utilize lâmpadas fluorescentes, são bem mais econômicas do que as incandescentes. Não exagere na potência das lâmpadas, utilize-a de acordo com o objetivo e tamanho do ambiente (uma lâmpada de 100W no quarto é um absurdo).