XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Percepções e Práticas de Redução de Risco de Desastre na Cidade de Guidoval/MG: Mudanças e Permanências após a Enxurrada de 2012.

Paula Emília Gomes de Almeida
p.e.atreides@gmail.com
Universidade Federal de Juiz de Fora
Brasil

RESUMO

A ocorrência e recorrência de desastres no mundo, sobretudo no Brasil, chama atenção para um problema que tem causas e desdobramentos sociais, políticos e econômicos. Estima-se que apenas entre os anos de 1992-2012, desastres com desencadeadores naturais tenham afetado cerca de 4,4 bilhões de pessoas ao redor do mundo – o que corresponde a 64% do total da população mundial –, com um custo econômico de US$ 2 trilhões e aproximadamente 1,3 milhões de mortes[1]. No Brasil, os dados também são preocupantes: entre os anos de 1990-2012, os registros de desastres com desencadeadores naturais atingiram um total de 38.996 ocorrências, as quais afetaram cerca 127 milhões de pessoas[2]. No país, os desastres que mais causam mortes são derivados de deslizamentos de terra e inundações bruscas (enxurradas). Tais desastres são fruto, sobretudo, do uso e da ocupação desordenada do solo, o que evidencia a fragilidade das políticas públicas de ordenamento urbano e de redução de risco de desastres. Esta situação levanta questionamentos e debates, tanto no âmbito da sociedade civil quanto das instituições responsáveis pelo gerenciamento dos riscos e dos desastres. Tendo em vista este cenário, o trabalho apresentado discute os resultados da dissertação de mestrado, intitulada "Mudanças e permanências nas percepções e práticas de redução de risco de desastre nos âmbitos social e institucional no município de Guidoval/MG", em que se realizou um estudo de caso do desastre ocasionado por enxurrada na cidade no ano de 2012. A pesquisa revelou que, embora o município tenha experimentado um desastre de grandes proporções, já que afetou 7.000 de seus 7.200 habitantes, as pessoas não conseguiram incorporar ações e comportamentos voltados para a redução de risco de desastres. No aspecto institucional, os resultados mostraram a fragilidade do Estado e, sobretudo do município, em agir em todas fases do desastre. Estas circunstâncias demonstram a dificuldade de articulação entre os três níveis federados decorrente do arranjo federativo brasileiro, o que resultaria na baixa penetração da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil nos municípios, sobretudo, os de pequeno porte.

Palavras-chave: Sociologia dos Desastre; Enxurrada; Política Nacional de Defesa Civil.

ABSTRACT

The occurrence and recurrence of disasters in the world, especially in Brazil, calls attention to a problem that has social, political and economic causes and consequences. It is estimated that between the years of 1992-2012 alone, disasters with natural triggers affected around 4.4 billion people around the world – corresponding to 64% of the world's population – with an economic cost

[1] Dados contidos no infográfico apresentado pelas Nações Unidas no evento Rio +20, em 2012, no Rio de Janeiro, Brasil.
[2] UFSC-CEPED. (2013). *Atlas Brasileiro de Desastres Naturais*: 1991 a 2012. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. 2 ed.Rev.ampl. Florianópolis: CEPED UFSC

of $ 2 trillion and approximately 1.3 million deaths[3]. In Brazil, data are also worrying: between 1990 and 2012, natural-triggered disaster registries reached a total of 38,996 occurrences, affecting about 127 million people[4]. In the country, the disasters that most cause deaths are derived from landslides and sudden floods (flash floods). These disasters are mainly the result of the uncontrolled use and occupation of the soil, which shows the fragility of public policies for urban planning and disaster risk reduction. This raises questions and debates, both within civil society and institutions responsible for risk and disaster management. Considering this scenario, the present work discusses the results of the master dissertation, entitled "Changes and permanences in the perceptions and practices of disaster risk reduction in social and institutional environments at the city of Guidoval / MG", in which a case study of the disaster caused by a flash flood in the city in the year 2012. The research revealed that although the city experienced a major disaster, as it affected 7,000 of its 7,200 inhabitants, people failed to incorporate actions and behaviors aimed at reducing disaster risk. In the institutional aspect, the results showed the fragility of the state and, above all, of the city, to act in all phases of the disaster. These circumstances demonstrate the difficulty of articulation among the three federated levels resulting from the Brazilian federal arrangement, which would result in the low penetration of the National Protection and Civil Defense Policy in the cities, especially the small ones.

Keywords: Sociology of Disaster; Flash flood; National Policy of Civil Defense.

[3] Data contained in the infographic presented by the United Nations in the event Rio +20, in 2012, in Rio de Janeiro, Brazil.
[4] UFSC-CEPED. (2013). *Atlas Brasileiro de Desastres Naturais*: 1991 a 2012. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. 2 ed.Rev.ampl. Florianópolis: CEPED UFSC.

I. INTRODUÇÃO

Desastres com desencadeadores naturais estão intrinsicamente ligados à história da humanidade. Entretanto, é relativamente recente o reconhecimento dos mesmos como construções sociais, exigindo, portanto, soluções que considerem tanto os aspectos físicos dos fenômenos desencadeadores (*hazards*[5]) quanto os aspectos sociais que favoreceram a passagem de um *hazard* para um desastre.

Estima-se que apenas entre os anos de 1992-2012, desastres com desencadeadores naturais tenham afetado cerca de 64% da população mundial (4,4 bilhões de pessoas) – com custo econômico de US$ 2 trilhões, causando, aproximadamente, 1,3 milhões de mortes[6]. No Brasil: entre 1990 e 2012, os registros de desastres com desencadeadores naturais atingiram um total de 38.996 ocorrências, afetando quase 127 milhões de pessoas[7]. Portanto, a população convive sistematicamente com essas situações, sendo, talvez, a mais emblemática as secas na região Nordeste do país, um problema histórico do Brasil.

O interesse sociológico nesse tema tem aumentado nas últimas décadas, seja em função dos dados supramencionados, seja pelo reconhecimento de que estudar os comportamentos e ações de indivíduos e grupos frente a eventos de estresse extremo podem ajudar-nos a compreender se, e de que modo, tais condutas estão ligadas aos comportamentos em situação de "normalidade". Todavia, a pesquisa sociológica em desastres no Brasil é reduzida se comparada a outros temas clássicos da área.

Isso posto, o presente artigo traz os resultados de uma pesquisa de mestrado já concluída que investigou as consequências de um desastre desencadeado por uma enxurrada[8]

[5] Perigo, ameaça.
[6] Dados contidos no infográfico apresentado pelas Nações Unidas no evento Rio +20, em 2012, no Rio de Janeiro, Brasil.
[7] UFSC-CEPED. (2013). *Atlas Brasileiro de Desastres Naturais:* 1991 a 2012. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. 2 ed. Florianópolis: CEPED UFSC.
[8] Inundações, em geral, são classificadas em virtude de sua magnitude e evolução. De acordo com a definição adotada pela Secretaria Nacional de Defesa e Proteção Civil, "as inundações bruscas (*enxurradas*) são aquelas provocadas por

ocorrido em 2 de janeiro de 2012 no município de Guidoval, no estado de Minas Gerais, Brasil. A pesquisa teve como foco as consequências locais do desastre, bem como a importância do evento na composição do complexo quadro que suscitou a modificação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) no Brasil.

A pesquisa teve como objetivo primário responder à seguinte questão: em que medida a experiência do desastre mencionado conseguiu, ou não, alterar percepções e ações dos indivíduos, organizados e/ou não, bem como da administração pública do município de Guidoval, em relação às estratégias de redução de risco de desastres.

Dessa forma, o presente trabalho estrutura-se da seguinte maneira: traremos brevemente o marco teórico-conceitual que nortearam nosso trabalho. Posteriormente, exibiremos a metodologia utilizada para a realização da pesquisa em questão; traremos, em seguida, a discussão dos dados. Finalizaremos mostrando as considerações finais advindas da pesquisa.

II. MARCO TEÓRICO- CONCEITUAL

A pesquisa é amparada por vasta bibliografia, centrada em dois polos de produção científica sobre desastres: os Estados Unidos da América e a América Latina. Levamos também em consideração as discussões e definições adotadas pelos órgãos gerenciadores de risco de desastre no âmbito nacional e internacional. Centramo-nos, sobretudo, nos conceitos de **desastre** e **risco**.

Os trabalhos da linha de Sociologia dos Desastres produzidos nos EUA privilegiam a noção de **desastre** como categoria explicativa central. Dentre os autores que se esforçaram em construir uma definição para o conceito, destacam-se Enrico Quarantelli e Russell Dynes. Resumidamente, a principal controvérsia entre os autores dá-se na restrição ou abrangência da

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" (CEPED-UFSC, 2011, destaque nosso).

definição de desastre. Quarantelli (2001) tende a adotar uma visão mais estrita de desastre, enquanto Dynes (1994), mais ampla. A despeito das divergências, ambos admitem o desastre enquanto um **produto**: resultado de uma ameaça (*hazard*) sobre um agrupamento humano vulnerável. Metodologicamente, isso implica à uma tendência em centrar o foco na fase de emergência do desastre.

Os trabalhos sobre desastre produzidos na América Latina – não sendo especialmente norteados pelo prisma sociológico – adotam como conceito central a noção de **risco**. Allan Lavell (2005) defende que a noção de desastre é estática demais para captar a complexidade dos fenômenos envolvidos, enquanto o risco é um conceito dinâmico – um **processo**. Tal concepção guia a maior parte das pesquisas realizadas na América Latina. Dar primazia ao conceito de risco implica que a estratégia de ação e de pesquisa está concentrada temporalmente na fase pré-impacto – prevenção e mitigação.

Pautados em Wisner *et al* (2004), consideramos que as contribuições geradas tanto por Quarantelli e Dynes quanto por Lavell não são, em suas linhas gerais, mutuamente excludentes, porém, complementares. Como definição específica de desastre, adotamos a de Wisner *et al* (2004): "Um desastre ocorre quando um número significativo de pessoas vulneráveis experimentam um perigo e sofrem danos severos e/ou interrupção do seu sistema de subsistência de tal maneira que a recuperação é improvável sem ajuda externa." (WISNER *et al*, 2004). Desse modo, defendemos que o desastre é um **produto** de um **processo** – com intuito de conjugar as duas configurações apresentadas pelos estudiosos.

Por vulnerabilidade, seguimos também a proposta indicada pelos autores mencionados, delimitada nos seguintes termos:

> Por vulnerabilidade queremos dizer as características de uma pessoa ou grupo e sua situação que influenciam a sua capacidade para antecipar, enfrentar, resistir e se recuperar do impacto de uma ameaça natural (um evento natural extremo ou processo). Trata-se de uma combinação de fatores que determinam o grau em que a vida de alguém, modo de vida, propriedade e outros ativos são colocados em risco por um evento distinto e identificável (ou séries ou "cascata" de tais eventos) na natureza e na sociedade[9]. (WISNER *et al*, 2004).

[9] Tradução nossa.

Ademais, nossa noção de risco não pode ser separada daquela adotada para desastre, de maneira que, nos referiremos daqui em diante à noção de **risco de desastre** que pode ser definida como: "uma combinação de fatores que determinam o potencial para pessoas serem expostas a tipos particulares de ameaças naturais[10]" (WISNER et al, 2004). Como é possível notar, essa definição basicamente trata do risco como um componente probabilístico, potencial – estabelecido que trabalharemos com desastres com desencadeadores naturais, esse potencial está associado a uma ameaça (*hazard*) que, somado a fatores socialmente determinados, incorrem no aumento desse potencial em produzir um desastre.

Além do referencial teórico-conceitual em desastres, utilizamos conceitos dos estudos de políticas públicas, sobretudo a ideia de *agenda settings*, a fim de analisar como o desastre da cidade de Guidoval em 2012 fez parte, juntamente com outros ocorridos entre 2011 e 2012, de uma dinâmica que culminou na modificação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil PNPDEC) existente até então. Nesse sentido, respaldamo-nos em John Kingdon (2014) e sua teoria dos **múltiplos fluxos**.

III. METODOLOGIA

A pesquisa – realizada entre 2014 e 2016 – analisou o caso do desastre desencadeado por uma enxurrada na cidade de Guidoval, em 2 de janeiro de 2012, a partir do viés das ações e percepções individuais, coletivas e institucionais. Nossas questões de pesquisa podem ser resumidas da seguinte forma: em que medida a experiência do desastre mencionado conseguiu, ou não, alterar percepções e ações dos indivíduos, organizados e/ou não, bem como da administração pública do município de Guidoval, em relação às estratégias de redução de risco de desastres?

Nossas hipóteses iniciais foram as de que, no âmbito individual, esse desastre teria contribuído para a incorporação das dimensões do risco de desastre no que diz respeito às

[10] Tradução nossa.

percepções do indivíduo. No entanto, a mudança nas percepções não se traduziria automaticamente em mudanças nas ações e no comportamento, estando condicionadas ao maior ou menor grau de vulnerabilidade que essas pessoas tivessem antes do evento. Pessoas ou grupos que já possuíssem maior vulnerabilidade a desastres, pela falta de acesso a melhores condições econômicas, demográficas e/ou, políticas, encontrariam maiores dificuldades em traduzir essas mudanças de percepção em ações por não terem recursos econômicos, sociais e políticos suficientes para tal. De modo tal que são sujeitos conscientes, porém, impotentes diante do risco de desastre.

No aspecto institucional, acreditávamos que dois fatores contribuiriam sobremaneira para a especificidade do evento: sua magnitude e o fato de ter atingido parcelas da população que nunca antes tiveram em suas casas a experiência de uma enxurrada. Tais pessoas teriam, portanto, maiores condições de se organizarem política e economicamente a fim de pressionar as autoridades governamentais para que uma agenda pública voltada à redução de risco de desastre fosse mobilizada. Isto, por sua vez, acreditávamos, não tinha sido realizado de maneira mais enfática enquanto os desastres desencadeados por enchentes e enxurradas só atingiam a população historicamente vulnerável da cidade.

A metodologia utilizada envolveu várias etapas. Primeiramente, realizamos uma revisão bibliográfica na subárea de Sociologia dos Desastres que embasasse nosso trabalho. A partir do tipo de produção bibliográfica e escolhas conceituais, dois polos destacaram-se nessa linha de pesquisa, representados pelos trabalhos do que chamamos de “Escola Norte-Americana” e “Escola Latino-americana”, como foram brevemente apresentados no tópico anterior. Além disso, apresentaremos, brevemente, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) sob o olhar teórico dos estudos de políticas públicas, algo pouco explorado na Sociologia e nos principais grupos de pesquisa em Políticas Públicas do país. Para tanto, focamos especialmente no processo de construção da agenda (*agenda setting*) partindo do modelo de *múltiplos fluxos* proposto por John Kingdon.

Analisamos resumidamente alguns dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre a presença de mecanismos de redução de risco de desastres em

todas cidades do país. A análise desses dados lançou luz aos enormes desafios enfrentados na capilarização do SINPDEC e da PNPDEC no âmbito municipal, desafios de coordenação entre os entes federados, além de reforçar algumas suspeitas relacionadas ao estudo de caso da enxurrada no município de Guidoval, mostrando que, longe de ser um caso excepcional, a cidade compartilha um padrão semelhante com outras localidades de mesmo perfil econômico, geográfico e social.

O estudo de caso não poderia ser feito sem uma compreensão mais aprofundada das instituições e políticas voltadas para o gerenciamento de risco e de desastres. Sobretudo, porque um dos objetivos da pesquisa era analisar os impactos da enxurrada no âmbito das instituições do município. Compreender, portanto, o marco legal e institucional da defesa civil e a forma como este se articula nos diferentes níveis da federação era importante para saber com que recursos institucionais e financeiros os gestores locais poderiam contar no caso da ocorrência de desastres.

Por fim, apresentaremos os resultados de um trabalho de campo realizado entre o final do mês de outubro até meados de novembro de 2015, um estudo de caso do desastre desencadeado por uma enxurrada ocorrida no dia 2 de janeiro de 2012 no município de Guidoval, cidade do interior da Zona da Mata do estado de Minas Gerais. Este empreendimento envolveu o recolhimento e a análise da legislação municipal relacionada à Defesa Civil, entrevistas com gravação em áudio e análise de representantes institucionais, de pessoas envolvidas em algum tipo de organização civil e indivíduos de maneira geral, distribuídos de acordo com as zonas de impacto da enxurrada. Posteriormente, foram feitas a transcrição e o exame das mesmas sob a perspectiva da Análise de Conteúdo e da devida bibliografia relacionada ao tema a fim de respaldar os achados. A intenção inicial era a de testar a hipótese de mudança ou não das percepções e ações nos três níveis de agregação: o individual, o organizacional e o institucional. Isto posto, realizamos 32 entrevistas a partir de roteiro semiestruturado, entre elas, oito com representantes institucionais tanto à época da enxurrada quanto no período do trabalho de campo; três com representantes de organizações civis; 21 com indivíduos sem envolvimento direto com organizações. Durante todo processo de entrevista, foram enfatizadas questões que dessem conta de revelar informações sobre as percepções e ações das pessoas durante as fases do desastre, conforme a sistematização proposta por Killian (2002): aviso, impacto, emergência/resposta e recuperação.

IV. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

O estudo de caso analisado neste trabalho não pode ser devidamente tratado sem levarmos em consideração a dinâmica nacional concernente ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Portanto, antes de iniciarmos a análise dos dados do estudo de caso propriamente dito, é nessária uma breve apresentação e discussão do aparato de gerenciamento de risco e desastre brasileiro.

As políticas públicas de proteção e defesa civil no Brasil são, atualmente, de competência do Ministério da Integração Nacional (MI) e organizadas sob a forma do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). Ao longo de meados da década de 1990 e início da década de 2010, o aparato de Defesa Civil no Brasil sofreu diversas alterações, a mais importante na forma da Lei 12.608, de 10 de abril de 2012. A Lei em questão buscou maior modernização e integração das políticas públicas de defesa civil com políticas públicas de outras áreas ao modificar todo SINPDEC e a PNPDEC. Essas modificações, defendemos, foram motivadas por uma série de desastres com desencadeadores naturais ocorridos em 2011 e 2012, sobretudo, os deslizamentos de terra ocorridos na Região Serrana do estado do Rio de Janeiro, que ocasionaram mais de mil vítimas fatais, repercurtindo internacionalmente.

A Lei 12.608/12 estipula, resumidamente, a seguinte organização do SINPDEC: representando a União, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) como órgão executivo central, subordinada ao Ministério da Integração Nacional. Também representando a União, temos o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) enquanto órgão consultivo, cuja atribuição é propor diretrizes para a política nacional de defesa civil. Além dos órgãos centrais o SINPDEC possui órgãos regionais, estaduais e municipais de proteção e defesa civil. Não há uma regra ou fórmula específica para a constituição dos órgãos municipais de proteção e defesa civil, há apenas recomendações por parte da SEDEC. Todavia, são enfatizados a implementação de dois órgãos: a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC)

e Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs), estes últimos compostos por moradores das áreas com risco de desastre.

A presença da Defesa Civil no Brasil, no âmbito municipal, todavia, é baixa, como pode-se observar nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que pesquisou a existência de instrumentos de gerenciamento de emergência nos municípios brasileiros. A Tabela 1, abaixo, apresenta os dados condensados colhidos através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2013:

Tabela 1- Municípios com estrutura de gerenciamento de risco e emergência (%)- 2013

Região	Corpo de Bombeiros	COMPDEC	Núcleos Comunitários	Outra	Nenhuma Estrutura
Norte	11,33%	29,55%	4,44%	4,88%	57,12%
Nordeste	4,79%	50,27%	6,07%	8,52%	41,08%
Sudeste	15,70%	54,25%	11,27%	11,93%	35,25%
Sul	25,60%	66,24%	11,50%	13,51%	20,15%
Centro Oeste	16,05%	17,13%	1,71%	5,99%	65,95%
Nacional	13,98%	50,43%	8,29%	10,10%	38,24%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013.

Podemos observar que do total dos municípios brasileiros, apenas 14% possuem estrutura do Corpo de Bombeiros, 50,43% possuem estrutura municipal de Defesa Civil, contudo, somente 5,17% da Defesa Civil possuem carreira própria. Em relação aos NUDECs, somente 8,3% dos municípios apresentam Núcleos Comunitários de Defesa Civil, demonstrando a pouca penetração dessas unidades no território nacional. Nota-se a desigualdade regional na presença das estruturas de gerenciamento de risco e emergência: a região Sul apresenta os melhores números em todas as estruturas, enquanto o Centro-Oeste fica com os piores resultados gerais. Embora as últimas alterações organizacionais e legais no aparato SINPDEC pareçam mais sólidas e duradouras,

ainda é cedo para dizer como estas serão absorvidas pelos demais níveis da federação e como será sua capilaridade. As desigualdades existentes entre estados e municípios afetam sua capacidade de se estruturarem e responderem à PNPDEC, já que os mesmos possuem capacidades distintas em recursos financeiros, humanos e diferentes capacidades de cooperação.

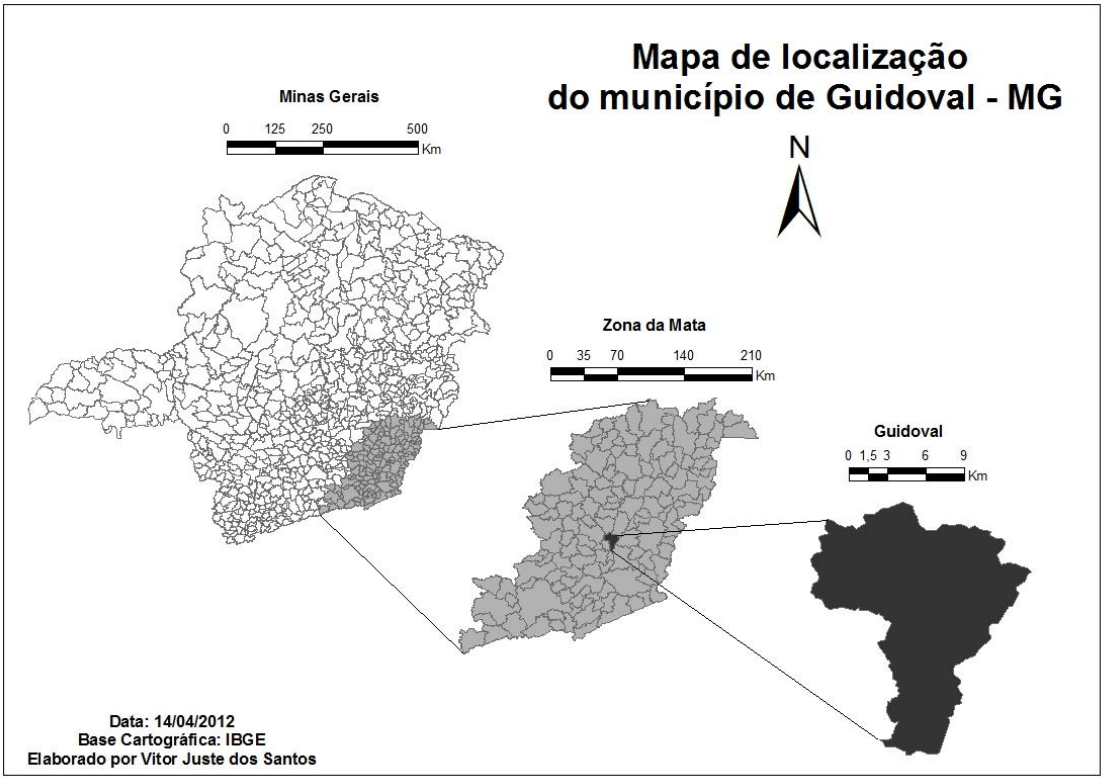
O IBGE também trouxe na MUNIC-2013 o levantamento dos municípios que sofreram com os desastres mais comuns no país: os decorrentes de alagamentos, enchentes e enxurradas, e aqueles decorrentes de processos erosivos. No tocante aos problemas gerados pela dinâmica hidrológica (alagamentos, enchentes, enxurradas) o IBGE apresentou os seguintes dados: em relação aos alagamentos, 37,1% dos municípios brasileiros declararam terem sido palco desses eventos nos 5 anos anteriores à MUNIC, com as regiões Sudeste (45,2%) e Sul (43,5%) apresentando a maior concentração. Isso porque alagamentos são muito comuns em locais com concentração elevada de urbanização, como é o caso das regiões Sul e Sudeste – as mais urbanizadas do Brasil. Para os processos erosivos, 20% dos municípios apresentaram processos erosivos no quinquênio que precedeu a MUNIC, com o percentual subindo para 61,5% dos municípios com mais de 500.000 habitantes. Sobre as enchentes e enxurradas, os números são de 27,7% e 28,3%, respectivamente, e 97,4% para alagamentos, nos 5 anos anteriores à MUNIC.

Cruzando-se os dados dos municípios atingidos com a presença de lei específica contemplando a prevenção de tais eventos, temos os seguintes números: dos municípios brasileiros que já sofreram com enchentes no quinquênio anterior à MUNIC, apenas 4,2% possuem Lei específica para prevenção do evento; enquanto os números para enxurradas e deslizamentos são de 4,5% e 7,2%, respectivamente. Essas informações auxiliam na melhor compreensão do estudo de caso; na maneira como um evento aparentemente isolado se insere na dinâmica nacional, além de não representar uma exceção, mas uma situação corriqueira ao compararmos com outros municípios com as mesmas características socioeconômicas e demográficas.

Trataremos abaixo de analisar o estudo de caso do desastre desencadeado por uma enxurrada no município de Guidoval, Minas Gerais, no dia 2 de janeiro de 2012. O município de Guidoval possui área de 158,375 Km e está localizado na Zona da Mata mineira fazendo divisa com

os municípios de Visconde do Rio Branco, Guiricema, Ubá, Miraí, Cataguases, Dona Eusébia e Rodeiro. Sua localização dentro do estado de Minas Gerais pode ser observada no mapa abaixo:

Mapa 1- Mapa de Localização do Município de Guidoval -MG



Fonte: SANTOS & FIALHO, 2012.

No dia 2 de janeiro de 2012 choveu ao menos 240 mm[11] na cidade de Guidoval. Já chovia de maneira intensa e constante há semanas, não apenas em Guidoval como em várias cidades da região, pelas quais o rio Xopotó percorre. Cabe destacar que a população de Guidoval historicamente convive com inundações. Nesse caso, porém, o acumulado das chuvas, juntamente com o excesso de precipitação de 2 de janeiro fez com que o rio Xopotó subisse de dez a quinze metros acima do seu nível normal, ocasionando uma enorme enxurrada. Tal enxurrada, ao somar-se a um ambiente vulnerável, desencadeou um desastre sem precedentes, afetando 7.000 dos 7.206

[11] Como não havia equipamentos de medição à época, existem divergências em alguns relatórios oficiais e depoimentos de representantes da COMPDEC, que estimam que a chuva tenha atingido 400 mm naquela ocasião.

habitantes da cidade, dos quais, 2.000 pessoas foram desalojadas, 102 ficaram desabrigadas e 2 pessoas morreram (AVADAN-Guidoval, 2012). Ademais, 120 casas foram completamente destruídas e ao menos 560 danificadas (AVADAN-Guidoval, 2012).

No tocante à análise das entrevistas, dividimos as mesmas nos três níveis agregados pesquisados: o individual, o organizacional e o institucional. O roteiro de perguntas feitas aos entrevistados buscou mapear as percepções e ações das pessoas durante as várias fases temporais do desastre, de acordo com a divisão proposta sugerida por Killian (2005): aviso, impacto, emergência/resposta e recuperação. O critério de seleção dos entrevistados sem envolvimento com organizações formais seguiu o critério de Zonas de Impacto (KILLIAN, 2005), separadas em Alto, Médio e Sem Impacto.

A análise de dados foi dividida em tópicos, nos quais analisamos os níveis individual e organizacional e, separadamente, o nível institucional. Dentro do primeiro grupo, foram exploradas as percepções e ações dos indivíduos nas diversas fases do desastre, bem como a maneira como os entrevistados identificavam tais aspectos nas outras pessoas; a percepção dos entrevistados sobre as ações dos diversos órgãos públicos durante as fases do desastre; o envolvimento dos indivíduos e das organizações civis em esforços de ajuda; o conhecimento, ou não, dos entrevistados sobre medidas institucionais de gerenciamento de risco de desastre; e a mudança, ou não, das percepções e ações dos entrevistados em relação ao risco de desastre. No âmbito institucional, foram analisadas a existência ou não, de estrutura de defesa civil e medidas preventivas à época do desastre; a relação entre as diversas instâncias institucionais e a relação entre elas e a sociedade civil; os principais desafios enfrentados para uma gestão de defesa civil no município; e as mudanças ou não, nesses setores após ocorrência do desastre.

Das entrevistas com indivíduos não organizados e aqueles membros de organizações formais, temos os seguintes resultados: as principais percepções relatadas, em ambos níveis agregados, independente das áreas habitadas, todos entrevistados declararam surpresa e incredulidade em relação ao nível e à força com as quais a enxurrada atingiu. Quando questionados sobre terem sido avisados do risco de uma enxurrada, a maioria dos entrevistados declarou não ter

recebido quaisquer informações do gênero, nem por parte de órgãos públicos, nem de maneira informal, por parte de civis. As principais ações empreendidas por tais pessoas e grupos nas zonas de alto impacto foi a tentativa de elevação da mobília doméstica e, dos estabelecimentos comerciais, nos casos cabíveis; além da tentativa de transportes de seus pertences para locais mais elevados; posteriormente, a saída das próprias pessoas para locais mais seguros na casa de vizinhos e parentes em zonas não impactadas. Os indivíduos não formalmente organizados, moradores das Zonas de Médio e Sem Impacto durante as fases de aviso e impacto, em sua maioria, tiveram como principal expediente de ações o auxílio dos moradores das áreas mais atingidas, seja no transporte dos bens materiais para locais mais seguros, seja oferecendo abrigo para tais pessoas.

Na fase de emergência, que incorpora os primeiros momentos pós-impacto, as principais percepções destacadas pelos indivíduos organizados ou não, foram de tristeza, incredulidade, uma noção de desordem e falta de norteamento, em virtude da mudança brusca no espaço físico da cidade e do desaparecimento físico de muitas referências visuais da memória coletiva e individual no município e nas próprias residências. As ações empreendidas nessa fase pelos indivíduos não organizados nas Zonas de Alto e Médio Impacto foram a tentativa de recuperar o que foi atingido pela enxurrada, de maneira não sistemática e dependendo, nos primeiros dias, do auxílio dos próprios moradores da cidade devido ao fato de que a principal ponte de acesso da cidade ter sido levada pela enxurrada.

Foi possível verificar dois grupos maiores de percepções que utilizavam argumentos morais como principal chave interpretativa, cujo cerne guiaram as ações de tais indivíduos durante as fases de pós-impacto. De um lado, o espanto com a solidariedade tanto dos moradores, como dos milhares de pessoas que fizeram doações materiais ou de força de trabalho para cidade. Por outro lado, houve comentários apontando o oposto: a falta de solidariedade ou falta de amor ao próximo e a capitalização da tragédia para benefício político de algumas condutas. No primeiro caso, o auxílio prestado, tanto pelos próprios moradores quanto por pessoas de fora, foi o elemento mais retratado como representativo de solidariedade. No segundo caso, foram citadas diversas ações consideradas repreensíveis, grande parte devido à problemas no controle da distribuição das doações, como a

falta observância nas prioridades de recebimento das doações, bem como o uso desviante das doações como forma de uma campanha política informal.

A análise das entrevistas dos grupos organizados levou à tona um aspecto importante da população guidovalense, incialmente negligenciado: o fato de que cerca de 94% dos residentes se identificam como cristãos, a maioria católicos (IBGE, 2010). Em virtude disso e do baixo grau de associativismo da população, os principais grupos organizados tem alguma filiação religiosa. Foram entrevistados representantes das conferências da Sociedade São Vicente de Paulo, uma entidade, organização civil de leigos dedicada ao trabalho cristão de Caridade. Em função do trabalho já desempenhado normalmente pelos Vicentinos, a principal ação dos mesmos deu-se durante a fase de pós-impacto, no auxílio de obtenção e distribuição de doações aos necessitados. Envolvimentos de outra natureza não foram relatados por esse grupo.

No âmbito institucional, foram entrevistados representantes tanto à época do desastre quanto no período do trabalho de campo, a fim de comparar se houve algum tipo de mudança nessa esfera. À época do desastre a cidade não contava com um plano de contingência eficaz, ficando as pessoas à mercê da sorte. As pessoas não sabiam o que fazer e nem a quem recorrer, evidenciando o pouco preparo para gerenciar a situação. Alguns relatos dão conta que, até pouco tempo atrás, a defesa civil existia “apenas no papel” e que as medidas que foram tomadas recentemente ocorreram por intervenção de uma Ação Cível instaurada pelo Ministério Público de Minas Gerais. Os representantes da COMPDEC entrevistados afirmam que o principal entrave para a criação e execução de uma política pública de gerenciamento de risco de desastre está ligado ao favorecimento político dos administradores públicos. Ocorreram, de fato, algumas mudanças em relação ao gerenciamento de risco de desastre no município, sendo que a maior parte delas, estruturais – como a construção de uma nova ponte de acesso à cidade – e outras decorrentes da intervenção do Ministério Público de Minas Gerais. A despeito da gravidade do evento, a população civil não foi capaz de se organizar e pressionar as autoridades públicas para que as medidas cabíveis fossem tomadas.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como exposto nos tópicos anteriores, desastres com desencadeadores naturais são presença constante no cenário brasileiro, suscitando questões sobre a eficácia das políticas públicas de gerenciamento de risco de desastres do país. A pesquisa da qual o presente trabalho é derivado, buscou utilizar o estudo do caso para demonstrar como eventos aparentemente singulares inserem-se numa complexa dinâmica social, cultural e institucional referente ao tema.

No tocante à PNPDEC, partindo do modelo proposto por Kingdon (2014), é interessante notar como as mudanças na mesma foram impulsionadas, em quase todos casos, pelo o que o autor classifica como **eventos focalizadores**, os desastres. Foi preciso que grandes conjuntos de desastres, seja na sua extensão ou gravidade, impulsionassem o tema da redução do risco para a **agenda decisional** do governo. Essa constatação causa certa apreensão de pensar que é preciso que uma catástrofe aconteça para que o poder público se organize, por outro lado, cada vez que um evento desses se manifesta, expõe a fragilidade da política pública em vigor de dar conta das ações preventivas.

Quando contrastamos o cenário nacional com o nível mais básico, o municipal, a situação é ainda mais preocupante, uma vez que percebemos que pouquíssimos municípios possuem instrumentos de redução de risco de desastre, ainda que muitos deles sofram com esse tipo de acontecimento. Cabe ressaltar que os dados apresentados foram os primeiros a serem coletados, organizados e publicados sobre esse tema no Brasil e nada indica que serão atualizados sistematicamente, mais uma vez, evidenciando a pouca importância dada ao assunto.

Essas questões tocam nos problemas de coordenação da PNPDEC. Apesar da série de reformas, ainda não existem mecanismos de indução que garantam tanto o repasse de recursos para municípios e estados quanto o investimento dos mesmos nessa área no nível subnacional. Especialmente em municípios de pequeno porte, como é o caso de Guidoval, esse aspecto reduz o

interesse do gestor local em priorizar a área de defesa civil. Sobretudo porque em casos de desastres mais graves que demandem a declaração de estado de emergência ou estado de calamidade pública, a legislação nacional garante a abertura de crédito extraordinário a fim de responder à emergência. Tudo isso acaba por reforçar uma política pública de defesa civil voltada para a fase de resposta em detrimento de medidas preventivas, como pôde ser observado na análise das entrevistas. A falta de uma cultura de gerenciamento de risco de desastres, atrelado ao baixo nível de associativismo brasileiro, além de uma percepção negativa da política como uma via de coordenar a vida pública ajudam a explicar o pouco envolvimento da população de Guidoval no sentido de pressionar os administradores públicos na resolução dos problemas gerados pelo desastre. Ou seja, minam a percepção da população como parte ativa da solução, ao mesmo tempo em que exoneram ao poder público, a parte que lhe cabe no problema.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL (2012). Câmara dos Deputados. Legislação Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC. Autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. *Legislação informatizada***.** Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2012/lei-12608-10-abril- 2012-612681-publicacaooriginal-135740-pl.html>. Acesso em: 12/12/2013.

CEPED-UFSC. (2011). *Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010: volume Minas Gerais*. Florianópolis: CEPED-UFSC.

CEPED-UFSC. (2013). *Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2012:* volume Brasil. Florianópolies: CEPED-UFSC

DYNES, R. (1994). Conceptualización del Desastre en Formas Productivas para la Investigación en Ciencias Sociales. *in:* Lavell, A. (1994). *Al Norte del Río Grande: Ciencias Sociales y Desastres: Una Perspectiva Norteamericana (Comp.)*. Bogotá, Serie de Libros La Red, Editorial Tercer Mundo.

IBGE. *Cidades:* Guidoval. (2016). Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/2EWQ>. Acesso: 20/04/2016.

IBGE.(2014). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais-2013.* Rio de Janeiro: IBGE.

KILLIAN, L.M. (2002). A Introduction to Methodological Problems of Field Studies in Disasters. *In:* STALLINGS, R.A. *Methods of Disaster Research***.** Xlibris.

KINGDON, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed ed. Boston, Mass.: Pearson Education.

LAVELL, A. (2005). *Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina:* evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la red, sus miembros y sus instituciones de apoyo. n publicación: La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Secretaría General.

QUARANTELLI, E. (2001). *Statistical and Conceptual Problems in the Study of Disasters.* Disaster Prevention and Management. MCB UP Ltd. Vol. 10.Cap. 5..

WISNER, B. *et al.*(2004). *At risk:* natural hazards, people's vulnerability and disasters. 2nd edition. London: Routledge.