

Artigo

Políticas públicas para gestão de riscos: Aquisição de direitos ou reprodução da injustiça ambiental? Reflexões baseadas no caso do bairro Córrego D'Antas, Nova Friburgo (RJ)

Nathalia Lacerda de Carvalho

188

Resumo

Após o desastre ambiental ocorrido na Região Serrana do Rio de Janeiro em janeiro de 2011, o governo federal instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012). A fim de abrir questões em torno da gestão de riscos, o objetivo deste trabalho é analisar o papel do protagonismo comunitário na consolidação do sistema de alerta e alarme, como forma de avaliar sua consistência enquanto política pública. Os resultados mostram que os moradores não foram mobilizados para participar das etapas de elaboração, implementação e aprimoramento do programa. Além disso, possuem outras prioridades em suas pautas, como o avanço na reconstrução do bairro e a interrupção de remoções forçadas. Sendo assim, cabe questionar o direcionamento destas iniciativas, voltadas para o deslocamento das pessoas (temporário, como no caso do sistema de alerta) e em remoções, sem orientar suas ações para um horizonte de superação da segregação sócio-espacial e das injustiças ambientais, garantindo o direito à moradia digna. Para isso, faz-se necessário garantir espaço político para a expressão dos indivíduos e sua percepção; construir estratégias de atuação a partir das particularidades dos sujeitos que vivenciam as situações de risco; e, também, dar visibilidade às suas lutas simbólicas.

Palavras Chave: Desastres Ambientais; Gestão de Riscos; Protagonismo Comunitário.

Public policies for risk management: Achieving rights or reproducing environmental injustice? Reflections based on the Córrego D'Antas district case, Nova Friburgo (RJ)

Abstract

After the environmental disaster that occurred in the Rio de Janeiro *Região Serrana* (Mountain Region) in January 2011, Brazil's federal government instituted the National Policy on Civil Protection and Defense (Law No. 12,608 / 2012). In order to stimulate reflection on risk management, the goal of this paper is to analyze the role of community protagonism in the consolidation of the early warning system as a way of evaluating its consistency as a public policy. The results show that the community members were not mobilized to participate in the elaboration, implementation and improvement stages of the program. Moreover, they have other priorities on their agenda, such as moving on with the rebuilding of the neighborhood and containment of forced removals. Therefore, it is worth questioning the direction of these initiatives, aimed at the displacement of people (temporary, as in the case of the early warning system) and on removals, without orienting their actions towards the horizon of overcoming socio-spatial segregation and environmental injustices, safeguarding the right to decent housing. For such, it is necessary to ensure political space for the expression of individuals and their perception; to build action strategies from the particularities of the subjects who experience situations of risk; and to provide visibility to their symbolic struggles.

189

Keywords: Environmental Disasters; Risk management; Community Protagonism.

Políticas públicas para gestión de riesgos: Conquista de derechos o reproducción de la injusticia ambiental? Reflexiones basadas en el barrio Córrego D'Antas, Nova Friburgo (RJ)

Resumen

Después del desastre ambiental ocurrido en la Región Serrana de Rio de Janeiro en enero del 2011, el gobierno federal de Brasil instauró la Política Nacional de Protección y Defensa Civil (Ley nº 12.608/2012). Con la finalidad de abordar la problemática en torno a la gestión de riesgos, el objetivo de este trabajo es analizar el papel del protagonismo comunitario en la consolidación del sistema de alerta y alarma, como forma de evaluar su consistencia como política pública. Los resultados muestran que los moradores no fueron movilizados para participar de las etapas de elaboración, implementación y mejoramiento del programa. Además de esto, poseen otras prioridades en sus pautas, como el avance en la reconstrucción

del barrio e la interrupción de desalojos forzados. Siendo así, cabe cuestionar el direccionamiento de estas iniciativas, que apuntan al desplazamiento de personas (temporario, como en el caso del sistema de alerta) y en desalojos, sin orientar sus acciones hacia un horizonte de superación de la segregación socio-espacial y das las injusticias ambientales, garantizando los derechos a una vivienda digna. Para esto, se hace necesario garantizar el espacio político para la expresión de los individuos y su percepción; construir estrategias de acción a partir de las particularidades de los sujetos que experimentan las situaciones de riesgo; y también dar visibilidad a sus luchas simbólicas.

Palabras Clave: Desastres Ambientales; Gestión de Riesgos; Protagonismo Comunitario.

Introdução

Os riscos ambientais são reconhecidamente um importante elemento a ser incorporado aos instrumentos de gestão territorial. O déficit habitacional, as más condições de moradia, os processos de concentração fundiária e especulação imobiliária são produtores de desigualdades sócio-espaciais que culminam, de forma recorrente, em desastres ambientais de magnitudes diversas. Isso tudo se articula, muitas vezes, com quadros de *injustiça ambiental*. Esta pode ser definida como

Qualquer processo em que os eventuais malefícios decorrentes da exploração e do uso de recursos e da geração de resíduos indesejáveis sejam sócio-espacialmente distribuídos de forma assimétrica, em função das clivagens de classe e outras hierarquias sociais. A isso devemos ainda acrescentar a desigualdade na exposição aos riscos derivados dos modelos hegemônicos de organização do espaço (conforme ilustrado pela forte correlação entre segregação residencial e riscos de desastres decorrentes de desmoronamentos e deslizamentos) e na capacidade de acesso a recursos ambientais e fruição de amenidades naturais, em função das clivagens de classe e outras hierarquias sociais. (SOUZA, 2019 [no prelo]; grifado no original).

A produção de conhecimento científico sobre os mecanismos e processos deflagradores de deslizamentos e inundações é bastante extensa e consolidada¹.

¹ Estudos relatam a ocorrência de deslizamentos de alta magnitude nos últimos 100 anos em diferentes localidades da região sudeste do Brasil associados a episódios de chuvas extremas, como exemplo, os eventos nos anos de 1929 e 1956, na cidade de Santos, descritos por Vargas, Pichler e Silva (1956), IPT (1986); em 1967 e 1996, na Serra de Caraguatatuba, segundo os estudos conduzidos por Petri e Suguio (1971), De Ploey e Cruz (1979); em 1967, na Serra

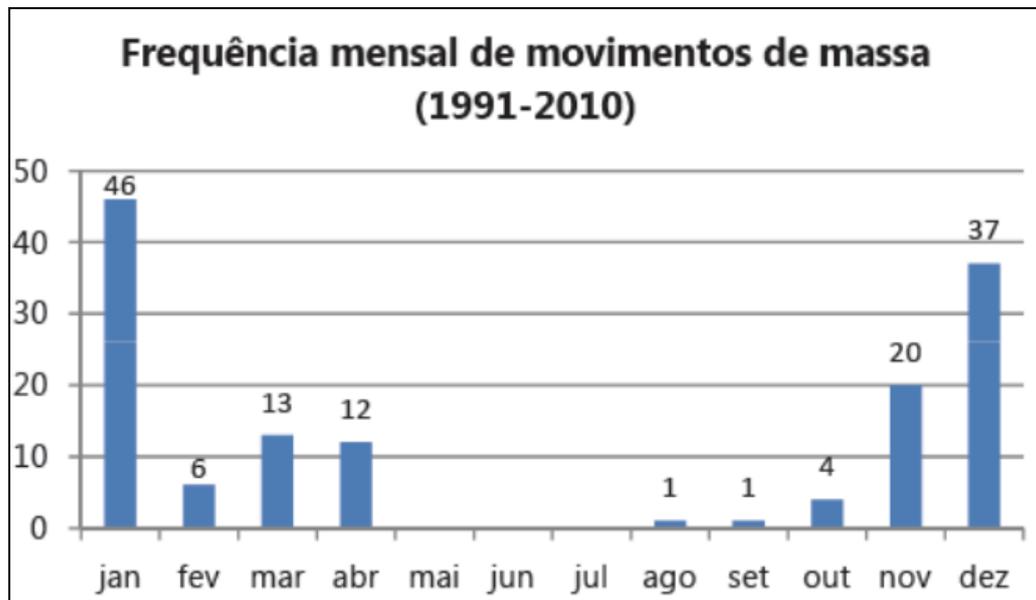
Tampouco é por falta de leis (MARICATO, 2014) que a maioria da população brasileira foi historicamente excluída da propriedade formal da terra, no campo e na cidade. Ainda assim, o que temos em curso é o aprofundamento do déficit habitacional e da precarização das condições de moradia.

No que diz respeito às políticas públicas para redução dos riscos ambientais, destacam-se os sistemas de alerta como principal estratégia em curso para mitigação dos “efeitos dos desastres naturais” (uma vez que as sirenes somente avisam as pessoas, não atuam nos mecanismos deflagradores). Porém, ainda há lacunas nos estudos críticos relacionados a esse instrumento.

A Região Sudeste é identificada como uma das principais áreas de ocorrência de deslizamentos, enxurradas e inundações associados aos eventos extremos de chuva, com predominância ao longo da Serra do Mar (COELHO NETTO *et al.*, 2013). No estado do Rio de Janeiro, a Região Serrana apresenta os maiores índices pluviométricos, sobretudo nos meses de dezembro, janeiro e fevereiro. Os meses mais chuvosos são, também, os que apresentam maior frequência de deslizamentos (**Gráfico 1**). Ou seja, trata-se de um fenômeno conhecido por sua recorrência espacial e temporal.

das Araras, como exposto por Costa Nunes (1969) e Jones (1973); nos anos de 1985 e 1994 em Cubatão segundo, Kanji *et al.*, 2008; e mais recentemente, em 2011 na Região Serrana do Rio de Janeiro (Coelho Netto *et al.*, 2013; Avelar *et al.*, 2013).

Gráfico 1: Frequência mensal de movimentos de massa no estado do Rio de Janeiro entre 1991 e 2010.



Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, 2011.

Com relação ao evento de chuvas extremas de Janeiro de 2011, estudos de Coelho Netto *et al.* (2013), com dados de 47 estações pluviométricas, mostram que Nova Friburgo foi o município com maior intensidade de chuva (acima de 200mm em 9h), que resultaram em 3.622 cicatrizes de deslizamentos em uma área de 400 km². Segundo dados do Banco Mundial (2012), os registros são de 900 mortos, 300.000 afetados e um prejuízo da ordem de 4,78 bilhões de reais. Córrego D'Antas foi um dos bairros mais atingidos, apresentando diversas tipologias de deslizamentos e processos detonadores, com destaque para um deslizamento que barrou o curso do rio (**Fotos 1 e 2**), represando detritos que posteriormente romperam e atingiram gravemente o centro do bairro. Dados do guia de campo do Simpósio Nacional de Geomorfologia (2012) mostram que moradores à montante do ponto de barragem relataram o início do processo de inundação, enquanto os moradores de jusante observaram uma rápida redução da vazão. Cerca de 20 minutos depois, a barragem temporária entrou em colapso e um fluxo detrítico foi iniciado, afetando diversas construções no centro do bairro e localidades à jusante da bacia.

Fotos 1 e 2 - Registros de morador na localidade de Sítio Dois Esquilos, Córrego D'Antas.



Fonte: fotos tiradas pela autora em trabalho de campo, realizado em 15/03/2015.

Abaixo, as **Imagens 1 e 2** permitem visualizar a diversidade de tipologias e distribuição dos deslizamentos na parte central do bairro:

Imagem 1 - Em detalhe, deslizamento no “Morro do Outro Lado”, centro de Córrego D’Antas.



Fonte: <https://corregodantas.wordpress.com/>, acesso em 26/11/2019.

Imagem 2 - Em detalhe, deslizamento que interrompeu via pública e soterrou casas, centro de Córrego D'Antas

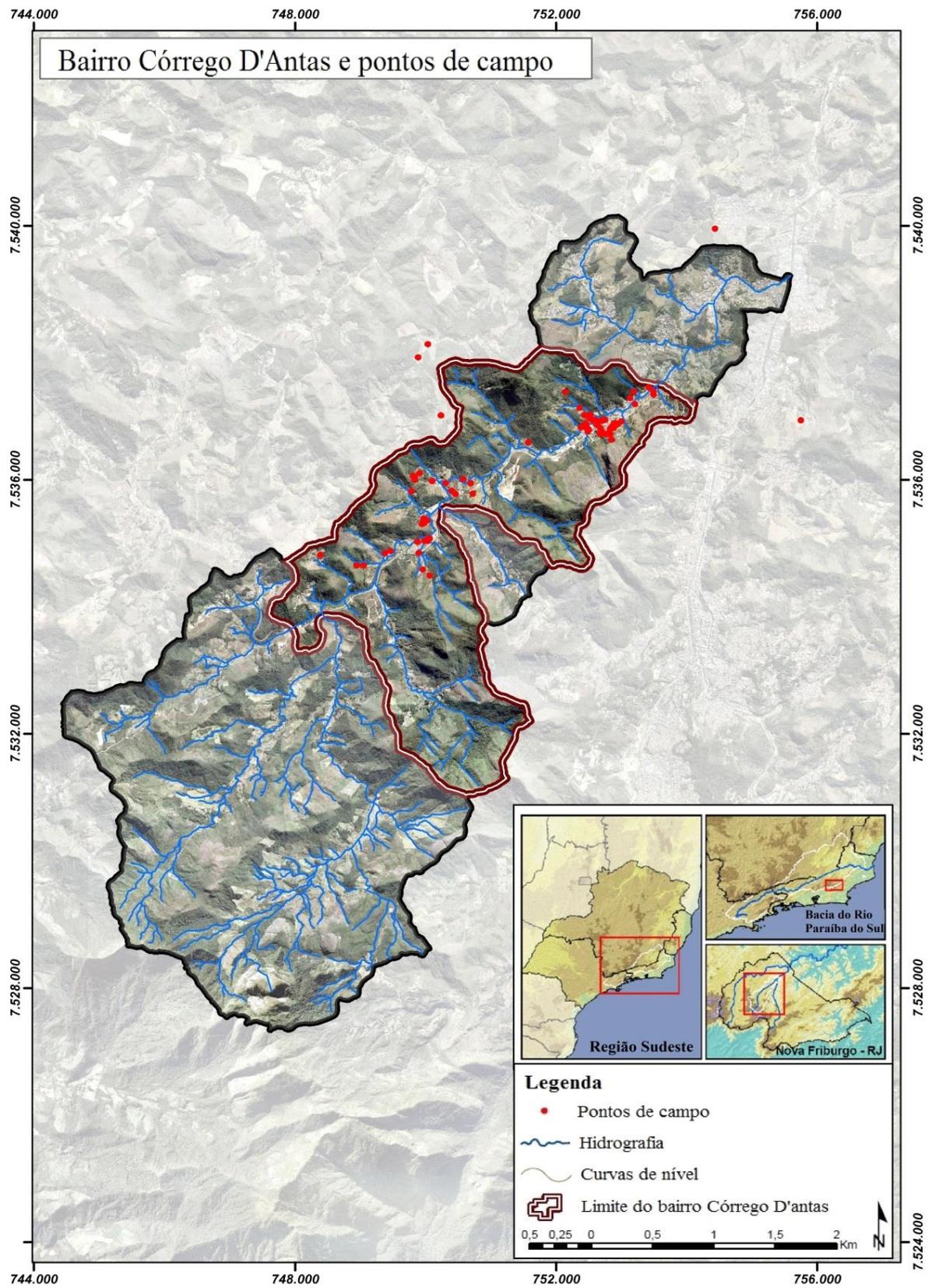


Fonte: <https://corregodantas.wordpress.com/>, acesso em 26/11/2019.

1. Metodologia

O bairro de Córrego D'Antas (**Mapa 1**) possui aproximadamente 18 km², está inserido no médio curso da bacia homônima e representa 33% de sua área. Situado a 6 km de distância do centro de Nova Friburgo, caracteriza-se como área urbana, predominantemente residencial, com atividade econômica voltada para o comércio, prestação de serviços e indústria.

Mapa 1 - Mapa de Localização da Área de Estudo e Pontos de Campo.



Fonte: elaborado pela autora, 2015.

Este bairro foi escolhido como área de estudo, pois, além de ser um dos bairros mais afetados do município, contava então com uma sirene do sistema de alerta e alarme; Associação de Moradores consolidada e, ao tempo do estudo, com uma Unidade de Proteção Comunitária (UPC)². Não foi possível obter dados oficiais específicos para o recorte do bairro, mas de acordo com a longa experiência de campo é adequado afirmar a clara predominância de moradores que fazem parte da classe trabalhadora pobre, vivendo em assentamentos informais com habitações precárias. Ainda que a presença de população de baixa renda não seja absoluta nem homogênea, havendo também população de classe média e algumas moradias de veraneio (sobretudo nas partes afastadas do bairro, com lotes maiores e mais espaçados – vide, p.ex. a localidade de Sítio Dois Esquilos retratada nas figuras 1 e 2), o contexto largamente majoritário é de subalternidade na hierarquia social, o que não deixa de implicar uma exposição assimétrica aos riscos ambientais.

Diante dessa conjuntura, foram levantadas questões relativas à resposta dos moradores frente aos procedimentos propostos pelo sistema de alerta e alarme; quais os principais resultados a partir das estratégias de implementação; qual a contribuição da percepção de risco para melhor convivência com a ameaça e qual o papel da mobilização da comunidade para a consolidação de um plano de gestão de riscos.

Para desenvolver as questões suscitadas acima, o recorte de bairro se mostrou mais adequado, por estar relacionado ao “espaço vivido dotado de significado”, em relação ao qual se nutre um sentimento “topofílico³”. A relevância em considerar o “espaço vivido” na formulação do objeto de pesquisa deu-se por compreender que a instalação do sistema de alerta e alarme é uma intervenção que altera o senso de pertencimento, uma vez que propor aos moradores deixar sua residência num evento de chuva altera o significado que tem uma casa – de lar, abrigo, segurança. Na perspectiva

² O programa das Unidades de Proteção Comunitária (UPC) começou a ser implantado em 2013 e contou com a contratação de moradores das comunidades para atuarem como agentes de defesa civil. Em janeiro de 2016 o governo do estado do Rio de Janeiro anunciou o fim do projeto.

³ Ver, sobre o conceito de “topofilia”, Tuan (1983). Especificamente sobre o conceito de *bairro*, consulte-se Souza (2013, pp. 135-162).

deste trabalho, desconsiderar tal categoria ao delinear políticas públicas para gestão de riscos compromete as possibilidades reais de enfrentamento do problema.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 2013 a 2015. Foram realizadas entrevistas nas residências a partir de um roteiro semiestruturado e registros em áudio com atores-chave do bairro⁴. O roteiro foi organizado a partir de dois eixos temáticos: I- exposição ao fenômeno (deslizamentos e inundações) e percepção de risco; II- mobilização comunitária e participação nas atividades do sistema de alerta. O objetivo foi compreender se o modo como o programa foi executado interferiu na inserção das pessoas e qual a influência da participação popular no desenvolvimento de políticas públicas.

As residências foram escolhidas aleatoriamente⁵, a partir de pontos de campo previamente definidos, a fim de obter uma distribuição espacial que fosse representativa. Esta etapa de campo totalizou 110 residências. Devido à ausência de dados oficiais relativos ao número total de habitações no bairro, foi feito um levantamento através de imagem de satélite e informações do censo de 2010 do IBGE⁶. Esta compilação permitiu estimar aproximadamente 500 residências, apresentando uma representatividade amostral em torno de 22%.

⁴ Os atores-chave foram escolhidos a partir da relevância de sua atuação no bairro: componentes do núcleo gestor da Associação de Moradores; agentes comunitárias de Defesa Civil da UPC; e moradores que não representassem nenhuma instituição do poder público ou sociedade civil organizada.

⁵ De acordo com a disponibilidade dos moradores em serem entrevistados.

⁶ Os dados do censo de 2010 são anteriores ao evento, o que aumenta significativamente o número de domicílios, tendo em vista as inúmeras perdas e remoções pós-desastre.

2. O sistema de alerta e alarme no contexto das políticas públicas

O Decreto 5376/2005 dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil e prevê a instalação de um sistema de monitoramento, alerta e alarme de desastres, mesmo antes do marco catastrófico de 2011. A Lei 12.608/2012 instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC); o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), dando início à divisão de responsabilidades das instituições em distintas esferas de governo. Além disso, reitera a importância da integração da comunidade aos planos de gestão do risco a eventos catastróficos. Na esfera estadual, a Lei 6442/2013 (RJ) exige que os mapeamentos e estudos de risco estejam inseridos nos planos diretores dos municípios fluminenses e a Lei 16418/2014 (RJ) prevê a modernização e ampliação do Sistema de Alerta e Alarme.

Com relação aos órgãos gestores, a estrutura opera de modo centralizado e vertical. O Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN – Ministério de Ciência e Tecnologia) trabalha no setor de monitoramento de chuvas criando cenários de criticidade. Estes cenários críticos são enviados ao Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD – Secretaria Nacional de Defesa Civil, Ministério da Integração Nacional), que envia às defesas civis municipais a necessidade de acionar o alerta.

A proposta de um centro de gerenciamento nacional, como é o CEMADEN, lida ainda com a carência de informações básicas (como imagens de detalhe, mapas temáticos, série hidrológica, etc.) em um banco de dados para todo o país. Estão sendo adquiridas estações pluviométricas automáticas, por exemplo, mas o ritmo de aquisições/demandas ainda está aquém do necessário, o que significa que estes órgãos operam com uma base de dados insuficiente. Este formato enfrenta alguns problemas, uma vez que há pouca integração entre os órgãos e uma sobrecarga de responsabilidades às Defesas Civis municipais, pois uma vez o alerta acionado é sua responsabilidade a execução de todas as etapas decorrentes. Além disso, caso haja

alguma discordância na necessidade de aplicar a ordem dada pelo CENAD (como já foi citado em entrevista pessoal com uma autoridade da Defesa Civil de Nova Friburgo) são suas chefias que assumem integralmente a responsabilidade. Surgem, portanto, questões acerca dos limites deste modelo institucional.

2.1. A implementação do sistema de alerta e alarme em Córrego D'Antas

A instalação das sirenes no bairro não ocorreu acompanhada de um processo de mobilização que contasse com a participação massiva dos moradores. Ainda assim, é de conhecimento geral que existe um plano de emergência acionado por sirenes, como afirmaram 95% dos entrevistados. Porém, o alcance sonoro destas não atinge todo o conjunto do bairro, uma vez que 57% escutam o alarme e 37% não escutam. Existe uma única sirene (**Foto 3**) para abarcar uma área de aproximadamente 18 km².

Foto 3 - Sirene do Sistema de Alerta e Alarme em Córrego D'Antas.



Fonte: foto tirada pela autora durante trabalho de campo realizado em 18/12/2015.

A presença da comunidade nos simulados mensais é baixíssima, somente 15% da amostra total já participou ao menos uma vez. Este cenário de esvaziamento da principal (e, por vezes, única) atividade de mobilização relacionada ao plano de emergência pôde ser confirmado em entrevista com a agente de defesa civil Sandra⁷:

Nos simulados não dá quase ninguém. Todo mês toca... a gente nota que as pessoas se assustam, porque nem lembram do simulado. Sendo que já é uma rotina, todo dia 10 as 10 horas... no dia [do simulado] a gente busca divulgar, passar nas casas, mas quase ninguém aparece. (Sandra, entrevistada pela autora em 14/01/2015).

No que se refere à tomada de decisão de evacuar a residência com a sirene em alerta, ou seja, o cumprimento do protocolo proposto, apenas 4 pessoas (~ 4% do total da amostra) afirmaram ter deixado suas casas. Destas, 2 foram para o ponto de apoio e 2 para outro local. Os demais afirmaram que não saíram porque se sentem seguros em suas residências e que os pontos de apoio são mais inseguros que suas moradias, citando também que em casos de chuva muito intensa, o melhor é evitar os deslocamentos.

201

Com relação às condições do ponto de apoio, 35% acham seguro; 34% acham inseguro e 31% não sabem ou não responderam. Podemos inferir que em 65% dos entrevistados não está construída uma percepção de segurança relacionada ao ponto de apoio. Somente 5% de todos os entrevistados afirmaram estar dispostos a deixar sua residência e ir para o ponto de apoio em meio a uma tempestade.

Em campo (**Fotos 4 e 5**), pôde ser observada a precariedade da creche que serve como ponto de apoio. Não há espaço suficiente para abrigar as pessoas nem utensílios básicos como colchões, cobertores e produtos de limpeza destinados ao ponto de apoio. Quando em estado de alerta, a responsabilidade de abrir a creche fica a cargo da direção da unidade escolar, o que promove conflitos de uso, de interesses e de responsabilidades.

⁷ Todos os nomes que aparecem neste trabalho foram alterados para preservar a identidade dos entrevistados.

Foto 4 - Frente do Ponto de Apoio em Córrego D'Antas, onde funciona uma creche municipal.



Fonte: foto tirada pela autora durante trabalho de campo realizado em 02/05/2014.

Foto 5 - Dia letivo na creche municipal.



Fonte: foto tirada pela autora em trabalho de campo, realizado em 02/05/2014.

3. Da gestão de riscos ao direito à moradia

O conceito de risco é definido por Veyret (2007) como “a tradução de uma ameaça, de um perigo para aquele que está sujeito a ele e o percebe como tal” (p. 11), existindo apenas em relação a um grupo social que o apreende por meio de representações mentais e com ele convive por meio de práticas específicas. A autora parte do entendimento de que o risco é relacional, só pode ser pensado a partir da percepção dos indivíduos, de suas formas de ver e conviver com o mundo. Considera que o risco é enfrentado de modo diferenciado pelos indivíduos e que seus efeitos também atingem de forma desigual a população e o meio ambiente - uma vez que estão inseridos em territórios, com distintas formas de apropriação, relações de poder e normas institucionais.

Gabriel (2002) e Buckle (2003) sugerem que está em curso uma superação do paradigma atual de gestão de desastres, a partir da aceitação de que o foco adequado não é o “agente de risco em si”, mas as comunidades. Para os autores, esta mudança de foco nos levaria em direção a uma gestão propriamente dita, num processo compartilhado com as comunidades a fim de dar visibilidade e poder político para os indivíduos/grupos. O modelo que encontramos atualmente prioriza: a definição distante das comunidades acerca do que e onde fazer; a ação emergencial; o deslocamento das populações (mesmo que temporário, como sugere o protocolo do sistema de alerta).

Se levarmos em conta os dados levantados e a realidade vivenciada, veremos um extremo otimismo na interpretação dos autores. De que maneira conseguiremos superar este “paradigma atual de gestão” se não alterarmos a “assimetria estrutural de poder entre dominantes e dominados” (SOUZA, 2015)? Souza (2011) chama atenção para o véu ideológico dos discursos, através de jargões como “participação popular”, “garantir a ordem”, “crescimento desordenado” ou até mesmo “conter a expansão das áreas de risco”, quando, de fato, estão “comprometidos com a reprodução de relações de poder estruturalmente assimétricas” (p. 151).

Gonçalves e Vargas (2015) destacam que “o esforço discursivo de comprovar a volta à normalidade acaba desmobilizando a opinião pública sobre as causas estruturais dos desastres” (p. 11), contribuindo para a manutenção das condições de vulnerabilidade que, já em curso antes do desastre ocorrer, se aprofundam. Sem dúvida, pois as condições de vulnerabilidade refletem relações de poder assimétricas e, assim, a vulnerabilidade se constitui enquanto processo. Nas entrevistas, os moradores deixaram explícito que o grande desafio é superar a vulnerabilidade nas condições de moradia. Por ser uma comunidade pequena, composta por moradores antigos e com graus de parentesco, o apego ao lugar foi muito presente nas narrativas, bem como o sofrimento derivado pelo processo de desterritorialização que alguns sofreram e/ou temem sofrer.

A moradia é um problema, acho que é o principal. A maioria que saiu não está feliz, porque foram pra um ambiente que não tem nada a ver com eles. Na época tentaram ver terrenos aqui, pra que as pessoas ficassem na comunidade, porque é uma história de vida, tem esse apego. Friburgo foi a cidade da região serrana que mais entregou casas, mas acabou botando gente muito diferente num lugar só- o Terranova. Gente que morava num sitio, tinha espaço, agora tá em 40 m². As pessoas não tão felizes. Muita gente quer voltar.... porque não consegue morar lá. Acho que se isso tivesse sido mais bem pensado, para construir aqui, seria melhor. Tirou o cara de Conquista que plantava, agora ele não tem mais trabalho, não tem mais renda... ele vai ficar dentro de um apartamento sem fazer nada, ele vai viver do quê? Tem outras necessidades também, não é só entrar e morar. (Ana, agente comunitária; entrevistada pela autora em 14/01/2015).

204

Para Corrêa (2011), a produção do espaço não emerge fora das relações sociais e é consequência de agentes sociais concretos, dotados de interesses e estratégias, que operam suas práticas espaciais e são modeladores do espaço. Essas práticas, no entanto, não ocorrem sem a geração de conflitos.

A terra urbana e a habitação são objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados. Estabelece-se uma tensão, ora mais, ora menos intensa, porém permanente, em torno da terra urbana e da habitação. Se isso não

constitui a contradição básica, transforma-se, contudo, em problema para uma enorme parcela da população. (CORRÊA, 2011, p.47).

A avaliação da posição dos moradores acerca dos laudos de risco e remoção forçada (**Foto 6**) ratifica a percepção de insatisfação e ausência de confiança em relação ao aparelho de Estado. É elevado o percentual de moradores que receberam esses laudos e não concordam que suas casas estão em risco (44%), além de outros (16%) que tiveram dúvida. Portanto, 60% dos moradores não confiam nos laudos emitidos.

Foto 6 - Residência sendo demolida em Córrego D'Antas.



Fonte: fotografia tirada por Clarisse Castro, 12/01/2012.

Além disso, a resistência acerca das remoções é permeada por sentimentos identitários, vínculos afetivos e demais subjetividades que ainda não são contempladas pelo poder público como variável importante. Conforme as palavras de uma entrevistada:

Eles querem dizer aonde a gente deve morar, mas não é assim, a gente não escolheu passar por isso. Pessoas que criaram os filhos, os netos, e agora tiveram que sair. De repente, toma aqui, vai praquele apartamento e pronto. Pessoas nascidas, criadas e aposentadas aqui no bairro e tiveram que sair pra outro bairro, poderiam escolher locais seguros aqui. Mas eles não fizeram uma reunião com as pessoas, pra ouvir a ideia delas, um lugar seguro aqui pra fazer outras casas, aqui no bairro. Eles não fizeram nada disso, só quiseram ver o lado deles, o que convinha a eles. As pessoas foram pressionadas a aceitar. (Ofélia, não representa nenhuma instituição; entrevistada pela autora em 17/12/2014).

A partir dos anos de envolvimento com essa pesquisa, com as pessoas que compõem essa comunidade e com o cotidiano de um bairro após desastre ambiental, apostamos no desafio de fortalecer estratégias que preparem a comunidade para o enfrentamento: a outros deslizamentos, com o poder público, com o oportunismo das ONG's e instituições privadas... Ou seja, construir um processo de fortalecimento das ações coletivas, planejadas e demandadas pela comunidade, entendendo a complexidade de construir espaços de deliberação em que grupos subalternos e vulnerabilizados sejam agentes ativos do planejamento e da gestão pública. Deve-se buscar estimular uma agenda mais contundente no que se refere à luta por direitos frente ao capital imobiliário e aos proprietários fundiários que praticam especulação imobiliária em larga escala, que são agentes fundamentais da produção e reprodução dessas desigualdades sócio-espaciais e do aprofundamento dos processos de segregação. E, portanto, também da injustiça ambiental implicada nos desastres.

Considerações finais (ou desdobramentos da pesquisa)

O objetivo do artigo foi avaliar, através da participação popular, o sistema de alerta e alarme como estratégia de redução de riscos a deslizamentos e inundações. Os resultados apontam para uma política pública esvaziada, sem a adesão efetiva da comunidade e que, portanto, não apresenta consistência para ser considerada uma

estratégia eficaz. Tendo em vista a criação recente de marcos legais para o desenvolvimento de políticas públicas na área, faz-se necessário ampliar o debate a respeito do protagonismo comunitário nos processos decisórios e da necessidade de construção de novos modelos de gestão.

Diante deste cenário, a pesquisa pretende aprofundar o diálogo com os campos da justiça ambiental e ecologia política, a fim de compreender as desigualdades no acesso e controle dos recursos naturais, as relações de poder que produzem desigualdades no espaço urbano e como os grupos subalternizados vivenciam sua face mais perversa. Buscar melhor entender esta estrutura complexa entre direito à moradia, injustiça ambiental e o papel dos agentes hegemônicos na produção do espaço. A partir das relações de poder entre os proprietários fundiários, promotores imobiliários e o Estado, enquanto instâncias de poder que atuam na manutenção das desigualdades sócio-espaciais e da segregação; bem como o papel dos movimentos sociais, tensionando estas relações e buscando garantir o direito fundamental à moradia e dignidade de vida.

Agradecimentos

Este trabalho é fruto da continuidade das reflexões acerca das políticas públicas para gestão de riscos, objeto da minha dissertação de mestrado, defendida em abril de 2016 no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. A referida dissertação foi orientada pela Professora Ana Luiza Coelho Netto, a quem dedico um agradecimento especial. Agradeço a toda equipe do Laboratório de Geo-hidroecologia (GEOHECO/UFRJ), em especial ao Vinícius Ervatti Silva, pela colaboração nos trabalhos de campo e demais etapas da pesquisa. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por contribuir com a realização da pesquisa através da concessão da bolsa de mestrado e, atualmente, da minha bolsa de doutorado. Ao Professor Marcelo Lopes de Souza, orientador da tese de doutorado

ainda em fase inicial, pela revisão atenciosa do texto e sugestão de leituras. Aos pareceristas da revista, que contribuíram para o aprimoramento deste artigo através de suas observações. Por fim, agradeço aos moradores de Córrego D'Antas, pelos anos de trabalho compartilhado, por me receberem em suas casas e me concederem muito mais do que entrevistas.

Referências

- BANCO MUNDIAL. **Avaliação de Perdas e Danos: inundações e deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro - Janeiro de 2011**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://mi.gov.br/pt/c/document_library/get_file?uuid=74dde46c-544a-4bc4-a6e1-852d4c09be06&groupId=10157>. Acesso em 20/02/2019.
- BUCKLE, Philip; MARSH, Graham; SMALE, Sydney. Reframing risk, hazards, disasters and daily life: a report of research into local appreciation of risks and threats. **International Journal of Mass Emergencies and Disasters**, v. 18, n. 2, pp. 81-87, 2002. Disponível em: <<http://search.informit.com.au/documentSummary;dn=281836044274564;res=IELHSS>>. Acesso em 17/01/2019.
- COELHO NETTO, Ana Luiza; SATO, Anderson M.; AVELAR, André de S.; VIANNA, Lilian G.; ARAÚJO, Ingrid S.; FERREIRA, David L.; LIMA, Pedro Henrique; SILVA, Ana Paula de A.; SILVA, Roberta P. January 2011: the extreme landslide disaster in Brazil. In: MARGOTTINI, Claudio; CANUTI, Paolo; SASSA, Kyoji (Org.). **Landslide science and practice**, v.6: Risk Assessment, Management and Mitigation. Springer Berlin Heidelberg, 2013. pp. 377-384. doi: 10.1007/978-3-642-31319-6_51
- CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. In: CARLOS, Ana Fani A.; SOUZA, Marcelo L. de; SPOSITO, Maria Encarnação B. (Orgs.). São Paulo: Contexto, 2011. pp. 41-51.
- GABRIEL, Paul. The development of municipal emergency management planning in Victoria, Australia. **International Journal of Mass Emergencies and Disasters**, v. 20, n. 3, pp. 293-307, 2002. Disponível em: <<http://www.ijmed.org/articles/578/download/>>. Acesso em 02/03/2019.

- GONÇALVES, Rafael S.; VARGAS, Dora. Desastres e justiça ambiental: um desafio para o serviço social. **O Social em Questão**, ano XVIII, n. 33, pp. 9-22, 2015. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 20/02/2019.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ªed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- SATO, Anderson M.; AVELAR, André de S. **Guia de Campo do Simpósio Nacional de Geomorfologia**. Rio de Janeiro, 2012.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. A cidade, a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço urbano. In: CARLOS, Ana Fani A.; SOUZA, Marcelo L. de; SPOSITO, Maria Encarnação B. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. pp. 147-166.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Proteção Ambiental Para Quem? A Instrumentalização da Ecologia Contra o Direito à Moradia. **Mercator**. Fortaleza, v. 14, n. 4, Número Especial, dez. 2015 pp. 25-44. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1827>>. Acesso em 20/02/2019.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Ambientes e territórios: Uma introdução à Ecologia Política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.
- TUAN, Yi-Fu. **Espaço e lugar: a perspectiva da experiência**. São Paulo: DIFEL, 1983.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010: volume Rio de Janeiro**. Florianópolis: UFSC. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em: <<https://s2id.mi.gov.br/paginas/atlas/>>. Acesso em 02/03/2019.
- VEYRET, Yvette. Introdução. In: VEYRET, Yvette. (Org.). **Os riscos**. O homem como agressor e vítima do meio ambiente. São Paulo: Editora Contexto, 2007. pp. 11-23.

Nathalia Lacerda de Carvalho é Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **E-mail:** nlacerdacarvalho@gmail.com

Artigo enviado em 29/03/2019 e aprovado em 10/10/2019.