

RISCOS SOCIOAMBIENTAIS URBANOS: Da Exposição à Mobilização Popular e Gestão Democrática dos Territórios

URBAN SOCIO-ENVIRONMENTAL RISKS: From Exposure to Popular Mobilization and Democratic Management of Territories

A. Rafael Costa e Silva & B. João Henrique José Vieira

PPGPGT, Universidade Federal do ABC, Brasil

rafaelcostaes@gmail.com

joao.jose.vieira@gmail.com

RESUMO

A noção de risco está associada à ideia de perdas e danos que possam, porventura, ocorrer nas distintas atividades humanas. Historicamente, a definição de risco de desastres seguiu por dois caminhos diferentes: aquela que deriva das ciências naturais e da terra e aquela sob a ótica das ciências sociais. A presença da população humana e infraestrutura expostas a possíveis impactos causados por processos físicos – como as inundações – são fatores determinantes para que o desastre se concretize, contudo, além desses elementos, o grau de vulnerabilidade das populações é a variável com influência direta para determinar o grau de risco. Sob esse entendimento, uma eficiente gestão de risco deve primar pela solução de problemas com base na cooperação e participação de todos atores sociais envolvidos. Buscaremos refletir porque a gestão de riscos não é debatida seriamente na esfera pública apontando assim caminhos que possam aumentar a participação popular na tomada de decisões.

Palavras-chave: Planejamento territorial, Riscos socionaturais, Gestão de riscos, Participação, Democracia.

Linha de Investigação: Cidade e Ambiente.

Tópico: Planejamento, políticas e governança.

ABSTRACT

The notion of risk is associated with the idea of losses and damages that may occur in different human activities. Historically, the definition of disaster risk has gone to two different paths: one derived from the natural and earth sciences and the other one from the perspective of social sciences. The presence of the human population and infrastructure exposed to possible impacts caused by physical processes – such as floods – are determining factors for the disaster to materialize, however in addition to these elements, the degree of vulnerability of the populations is the variable with direct influence to determine the degree of risk.

Under this understanding, an efficient risk management must excel in solving problems based on the cooperation and participation of all social actors involved. We will try to reflect why risk management is not seriously debated in the public sphere, thus pointing out ways that can increase popular participation in decision-making.

Keywords: Territorial planning, Socionatural risks, Risk management, Participation, Democracy.

Research line: City and Environment.

Topic: Planning, policies and governance.

A construção social do risco (socioambiental urbano)

A noção de risco, de forma mais ampla, está diretamente ligada à existência humana no planeta terra. Essa noção esteve desde sempre associada com a ideia de perdas e danos que possam vir a ocorrer nas mais distintas atividades humanas (Naváez, Lavell, Ortega, 2009). Nos dias de hoje, apesar das perdas e danos ainda estarem na centralidade do conceito, a noção de risco vem sendo cada vez mais influenciada pelo modelo de desenvolvimento capitalista, onde empresas, continuamente, buscam maiores ganhos e menos perdas, alocando o conceito mais em função da ganância e do acúmulo de capital e menos nas condições de incerteza provenientes das mais diversas atividades humanas no território.

Quando se busca olhar para as atividades desenvolvidas no território e, mais especificamente, para as cidades, torna-se central a noção do risco de desastres. Historicamente, da noção à definição, o conceito de risco seguiu por dois caminhos distintos, ou seja, duas perspectivas (Quadro 1). Inicialmente, as definições derivaram das ciências naturais e da terra, onde o risco foi definido como a probabilidade de ocorrência de um evento físico danoso, dando-se ênfase à ameaça ou ao evento físico desencadeador do desastre, como as inundações, enchentes e deslizamentos, que são eventos que, recorrentemente, estão ocorrendo nas grandes cidades do sul e sudeste brasileiros. Posteriormente, houve uma contínua ressignificação das definições de risco, realocando-o nas ciências sociais, resgatando o social e econômico e o definindo como “a probabilidade de danos e perdas futuras associadas à ocorrência de um evento físico danoso” (Naváez, Lavell, Ortega, 2009: 9), dando ênfase aos prováveis impactos e perdas sobre os indivíduos e/ou comunidades, como moradores de áreas de risco de deslizamento ou inundação.

A presença da população humana e de infraestruturas expostas a possíveis impactos causados por processos do meio físico são fatores determinantes para que o desastre se concretize, contudo, além desses elementos, o grau de vulnerabilidade que eles se encontram é uma importante variável para determinar se o grau de risco será baixo, médio, alto ou muito alto, além de indicar qual o grau de resiliência dos elementos expostos.

O campo do conhecimento que possui os riscos de desastres e a gestão de riscos como objeto central de investigação utiliza-se de uma série de terminologias para definir e caracterizar os diversos elementos e processos sobre os quais os estudos são produzidos. Os três mais básicos fundamentam as análises: o **risco**, que indica a probabilidade de perdas e danos devido a ocorrência de algum processo/evento; a **ameaça**, que é o processo/evento natural e/ou antrópico; e, o **desastre**, que é a materialização do risco, ou seja a sua ocorrência (Sulaiman, 2014). Porém, veremos, a seguir, que ao redirecionar a perspectiva de

entendimento sobre os riscos, outros conceitos e terminologias foram valorizadas ao apresentarem-se como determinantes para a configuração dos *riscos socioambientais urbanos*.

Quadro 1: Perspectivas da definição de Riscos de Desastres. Fonte: NAVÁEZ, LAVELL, ORTEGA, 2009. Elaborado pelos autores.

Perspectivas	Definição	Ênfase
Ciências naturais e da Terra	Probabilidade de ocorrência de um evento físico danoso	Evento físico detonador do desastre
Ciências sociais	Probabilidade de danos e perdas futuras associadas à ocorrência de um evento físico danoso	Prováveis impactos sociais e econômicos na sociedade

Desde o surgimento do campo de conhecimento que estuda os riscos d(e) desastres, tem predominado, no Brasil, a primeira perspectiva (Quadro 1), que reduz o risco à probabilidade de ocorrência de um evento físico que cause perdas e danos (Naváez, Lavell, Ortega, 2009). Durante a década de 1990, houve forte movimento de revisão deste conceito, puxado principalmente por pesquisadores das ciências sociais, apontando que os riscos não são naturais, mas resultam das fragilidades ou vulnerabilidades do meio, exposto aos processos físicos (sociedade, comunidades, pessoas, bens, infraestrutura) e sujeito a seus impactos (o desastre). Sobre essa mudança de abordagem, Marchezini (2015: 82) reposiciona a ação social frente ao desastre, “a sociedade é identificada como sujeito na produção social do desastre, sobretudo em razão de decisões políticas e de mercado. As ameaças naturais não são consideradas como causadores do desastre, mas sim como deflagradoras”. Vemos, assim, um maior enfoque na *construção social de riscos*, introduzida pela corrente da denominada sociologia do desastre (Nogueira, 2002). Portanto, podemos dizer que o risco é a relação entre dois elementos básicos, a ameaça e a vulnerabilidade (Lavell, 2001), e entender a relação entre essas duas variáveis é crucial para a definição e caracterização dele dentro desse novo contexto, sendo que não há ameaça sem a ação humana e as vulnerabilidades que dela derivam.

Ver o risco apenas como a soma ou multiplicação de fatores como a vulnerabilidade e a ameaça é didático para entender como suas componentes se relacionam, além de mostrar que ele não depende apenas do elemento agressor, mas, também, do papel da população afetada em reagir para diminuí-lo, porém, leva-nos à proposição de que não há risco quando não há ameaças, ou quando a vulnerabilidade tende a ser nula. Esse pressuposto é inadequado e induz ao erro, pois não existe vulnerabilidade nem risco zero, mas a sua presença em maior ou menor grau (Rivero et al., 2017). Rivero et al. (2017) apresenta quatro elementos que estão vinculados entre si, mostrando a complexidade do tema: o **perigo**, que é o potencial de ameaça de algum fenômeno natural; a **exposição** das construções, bens materiais e da população, que muitas vezes ocupam habitações precárias, margem de córregos e encostas com alta declividade; a **vulnerabilidade**, definida, basicamente, pela condição socioeconômica que se encontra tal população, possibilitando ou não enfrentar um fenômeno natural; e, por fim, a **incerteza** perante a ocorrência desses fenômenos ou eventos, influenciando diretamente na tomada de decisões daqueles que encontram-se expostos às ameaças.

A análise dos riscos em um determinado local também deve ter como base a compreensão da causalidade, da temporalidade, da possibilidade e da espacialidade do atingimento e severidade das consequências de um perigo (Nogueira et al., 2018). A maioria das ameaças, no Brasil, foram socialmente construídas por meio do modelo de desenvolvimento adotado no País. Nossas cidades passaram por grandes mudanças nos

últimos anos, desde a acelerada urbanização até a metropolização, influenciadas pelo processo de industrialização que impulsionou o movimento migratório do campo para a cidade, mudando a distribuição geográfica da população (Alves; Souza; Marra, 2011). Por esses motivos, o entendimento do risco e processos correlatos passam pelo estudo da interferência antrópica no meio físico (Nogueira et al., 2018), mudando o foco da ameaça para a ação humana no território, para as vulnerabilidades dos indivíduos e comunidades e aos elementos expostos e a capacidades de resiliência da sociedade frente aos riscos de desastres, definindo o conceito de *construção social do risco*.

O Risco de Desastre e a Esfera Pública e Privada

Geógrafos, geólogos, engenheiros, arquitetos urbanistas, planejadores e muitos outros profissionais acertam ao dizer que os desastres são problemas relacionados ao modelo de urbanização vigente, baseado, historicamente, no processo de industrialização que, no caso brasileiro, repercutiu na questão de déficits de provisão habitacional às classes mais pobres, cujos baixos salários conduziram ao modelo de autoconstrução em áreas suscetíveis a deslizamentos e enchentes (Maricato, 2003; 2015). Ao avanço sobre os ambientes frágeis, soma-se o aprisionamento dos rios com cursos d'água canalizados e enterrados sob nossos pés. Arriscamos, contudo, ir mais longe e afirmar que os desastres, para além de sua dimensão urbana-metropolitana, está relacionado à democracia e o quão democrática é nossa sociedade.

Ulrich Beck (2011) nos mostra no livro *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade* que a “produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos” (Beck, 2011: 23), mas o desafio é entender como esse processo vem se reproduzindo na realidade brasileira. Hannah Arendt, em *A Condição Humana* (1958), apresenta as esfera pública e privada como uma chave útil para o entendimento desse processo à nossa maneira.

A distinção entre uma esfera de vida privada e uma esfera de vida pública corresponde à existência das esferas da família e da política como entidades diferentes e separadas, pelo menos desde o surgimento da antiga cidade-estado; mas a ascendência da esfera social, que não era nem privada nem pública no sentido restrito do termo, é um fenômeno relativamente novo, cuja origem coincidiu com o surgimento da era moderna e que encontrou sua forma política no estado nacional (Arendt, 1958: 37).

A autora mostra que essa distinção entre esferas tem origem na polis grega e em como seus cidadãos praticavam a política, utilizando-se da palavra por meio do discurso (Arendt, 1958); porém, a esfera social, que surgiu milhares de anos mais tarde, apresentou-se como uma componente que, segundo Arendt (1958) elevou em um certo grau a dificuldade para

compreender a divisão decisiva entre esfera pública e privada, entre a esfera da polis e a esfera da família, e finalmente entre as atividades pertinentes a um mundo comum e aquelas pertinentes à manutenção da vida, divisão esta na qual se baseava todo o antigo pensamento político, que a via como axiomática e evidente por si mesma” (ARENDR, 1958: 37).

Para nós, seres humanos, que vivemos no período histórico conhecido como modernidade, temos que os povos e comunidades políticas são como uma grande família, que têm na gestão nacional a expectativa de

que seus negócios diários sejam atendidos, como os serviços públicos de saúde e educação, o transporte público coletivo e tudo aquilo que é de competência da União, Estados e Municípios, como uma “administração doméstica coletiva” (Arendt, 1958: 38). O que chamamos de sociedade, a autora define como o “conjunto de famílias economicamente organizadas de modo a constituírem o fac-símile de uma única família sobre humana, e sua forma política de organização é denominada nação” (Arendt, 1958: 38).

Como já mencionado, a origem da ideia de esfera pública e privada remete à Grécia antiga. Nos tempos antigos, diferentemente de hoje, o que impedia os gregos de violarem as vidas privadas não era o respeito à propriedade privada, mas sim o fato de que, sem ser dono de sua própria casa, o homem não poderia participar dos negócios do mundo e da polis, porque não havia nele, ou seja, no mundo, lugar que lhe pertencesse (Arendt, 1958). Dessa forma, vemos elementos da proeminência do mantenedor do lar e dono do privado na Grécia Antiga, e que, de certa forma, tornou-se uma herança para nós, passando pelo Império Romano e todas as revoluções e transformações econômicas e sociais.

Percebemos, então, que da Grécia Antiga não herdamos apenas a democracia como modelo de organização política, com nosso modelo representativo, mas trouxemos, também, e de forma distinta da praticada antigamente na Grécia, o conceito de esfera pública e privada como um dos elementos estruturantes e axiomático para nossa organização social. Se, por um lado, nós, enquanto brasileiros, podemos dizer que estamos em uma experiência democrática de forma ininterrupta há pouco mais de 30 anos, a distinção entre o que é de responsabilidade do privado e aquilo que diz respeito ao público está presente desde a colonização, passando pelo império, sempre na mesma intensidade de influência social. O capitalismo e sua máxima de transformar tudo e todos em mercadorias por meio de diversos processos, colocou a propriedade privada como elemento estruturante da sociedade moderna. Ao traçar um paralelo com a Grécia Antiga, temos o fortalecimento dos elementos descritos acima, mesmo que seja por motivos e princípios distintos dos gregos. Por um lado, podemos realizar uma leitura da realidade habitacional nas cidade brasileiras e sua intersecção com a propriedade privada e as formas de acessá-la. Veremos que a propriedade privada está intimamente ligada ao acesso à terra após a libertação dos ex-escravizados, e como o capitalismo se desenvolve ao longo do século XX, aumentado o abismo social com o passar dos anos. Por outro lado, queremos analisar a questão do risco por meio de um método em que seja possível ampliar a escala de análise, e assim entender o que ocorre para que, ainda hoje, famílias vivam em situação de *risco socioambiental urbano*.

Ao ampliar a escala, e nunca analisando sem contextualizar com as escalas menores, como a municipal, regional, nacional e global, chegamos ao ponto onde, ainda hoje, o risco que algumas famílias vivem, para a sociedade como um todo e para a opinião pública, diz respeito apenas àqueles que se expõem a essa realidade. O lugar onde as famílias moram e a condição de habitabilidade de suas moradias são tratados como um problema individual, e não como um fato que é de responsabilidade de toda a sociedade. O elevado grau de vulnerabilidade desses cidadãos é tratado como sendo de sua inteira responsabilidade, individualizando a condição precária de vida às quais estão expostas.

Declarações como as do prefeito de Belo Horizonte, após as inundações que ocorreram na cidade no início de 2020, apontam, explicitamente, para a culpabilização da natureza em relação ao desastre, quando ele cita que as chuvas são incontrolláveis e que elas são como um furacão, deixando claro o viés tecnocêntrico presente em sua fala (Sulaiman, 2014). Implicitamente, tal afirmação evidencia a individualização da condição de exposição ao risco das famílias mais vulneráveis e, conseqüentemente, frente ao desastre. Ao culpar as chuvas, o executivo municipal se isenta de sua responsabilidade de gerir o processo de redução do

risco. Também há, no senso comum, construído socialmente e influenciado, principalmente, pelos meios de comunicação, a ideia de que moradores de áreas de riscos são tratados e vistos como responsáveis por suas escolhas. Nesse ponto, o julgamento passa, muitas vezes, por toda a vida desses indivíduos, desde se têm ou não formação escolar adequada, se há ou não algum consumo de álcool e outras drogas, se os indivíduos são de religião a, b ou c, sobre a condição trabalhista deles e até na forma como falam e sua origem étnica para justificar a opção da sociedade por culpabilizá-los.

Entretanto, existem em nossas universidades e institutos de pesquisas, há muitos anos, sérios profissionais trabalhando, pesquisando e produzindo material para qualificar as ações, não somente frente aos desastres, mas também, para inseri-las em um contexto amplo de gestão de riscos, por meio de mapeamentos como as cartas geotécnicas de aptidão à urbanização, as cartas de suscetibilidade a movimento de massas e inundação e, principalmente, na confecção e atualização de Planos Municipais de Redução de Riscos (PMRR). No percurso de transição da compreensão do risco como processo produzido socialmente, ações no sentido de fomentar maior participação, tanto das prefeituras e suas diversas secretarias, quanto da população que habitam as periferias, encostas e margens de rios – áreas de risco mais suscetíveis aos desastres – têm se conformado como estratégias para o enfrentamento, não somente das respostas aos desastres, mas à ação integrada que alia o conhecimento do território às práticas preventivas para a redução dos riscos.

Por um Modelo de Gestão de Riscos Participativo(Popular) e Democrático

É sob esse entendimento que os marcos de ação, apontados na 3ª Conferência Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres, realizada em Sendai no ano de 2015, balizam a gestão de riscos socioambientais urbanos, relacionando a redução dos desastres à cooperação e participação de diferentes atores sociais no processo de tomada de decisão. Essa perspectiva é fruto da mudança de paradigma que se iniciou a partir dos anos de 1990, e passou a deslocar as ações de gestão de riscos do âmbito tecnocrático e as reposicionou sob a perspectiva da ciência social (Quadro 1), momento no qual a participação, a igualdade política e a democracia se conformaram em uma importante tríade para qualificar os debates sobre vulnerabilidades sociais. De acordo com Laval (2016: 177),

grupos sociais com baixa participação, sem voz na esfera pública e sub-representados, simultaneamente posicionados em lugares desvantajosos em diversas dimensões de status social e econômico, tendem a permanecer presos em um círculo vicioso, enquanto grupos sociais bem-aquinhoados e organizados recebem os benefícios da sobre-representação. A desigualdade econômica causa desigualdade política e a última faz que o funcionamento regular da representação favoreça os grupos abastados, perpetuando a primeira.

As democracias representativas, baseadas em práticas agregativas restritas ao momento eleitoral regular, nas quais as decisões são tomadas pelo somatório agregativo das votações, tendem a manter os principais interessados nos resultados à margem das decisões políticas, que ficam delegadas ao representante eleito. Os processos de participação e deliberação, então, devem validar novas formas de se planejar a gestão de riscos, de maneira a garantir a sua dimensão democrática via participação e incorporação das opiniões e interesses políticos de diferentes sujeitos. As deliberações e decisões alcançadas devem impactar nos rumos

adotados pelas administrações públicas, comandos municipais e, em instância mais elevada, questionar estruturalmente a lógica de produção que impõe desigualdades aos lugares.

Contudo, é preciso discutir a qualidade das experiências dos sujeitos nos processos participativos e deliberativos, isso porque esses modelos de democracia não garantem, por si, autonomia individual e igualdade política aos envolvidos. O êxito da participação depende, intrinsecamente, da delegação de poder. Não há possibilidade de desenvolvimento de soberania popular quando as relações de poder são injustas e a presença de grupos e movimentos sociais nos processos decisórios não se faz presente na prática deliberativa. Arnstein (1969) desenvolveu uma tipologia em oito níveis para classificar o grau de participação dos cidadãos nas tomadas de decisões e configurou a seguinte estrutura para caracterizar os oito degraus da participação cidadã:

Quadro 2: Tipos de participação e suas características. Fonte: Arnstein, Sherry R. 1969. Elaborado pelos autores.

ESCALA DE PARTICIPAÇÃO		
Tipos de Participação	Características	Graus de Participação
Controle cidadão	Cidadão passa a gerir e controlar os aspectos administrativos e políticos de programas, instituições públicas	
Poder delegado	Negociação entre cidadãos, e funcionários públicos resultando em decisões sobre um plano ou programa específico.	Emponderamento cidadão
Associação	O poder passa a ser redistribuído e negociado entre os cidadãos e os detentores do poder. Compartilha responsabilidades de planejamento e tomada de decisões por meio de estruturas como conselhos, comitês planejadores	
Apaziguamento	Permite-se a participação dos cidadãos, que deliberam de forma mais qualitativa, entretanto as decisões ainda estão condicionadas à validação por um ente mais poderoso.	
Consulta	Geralmente limitada às pesquisas de atitudes, reuniões em bairros, audiências. Não há garantias que as ideias dos cidadãos serão levadas em consideração	Tokenismo (Inclusão superficial, simbólica e aparente)
Informação	Informação flui unidirecionalmente dos representantes oficiais para os cidadãos por meio de panfletos, pôsteres e respostas vagas às perguntas. Não há possibilidades de maiores questionamentos.	
Terapia	A participação é desfocada para assuntos menos relevantes e com menor potencial de transformação da realidade.	
Manipulação	Participação falseada e distorcida. O cidadão é enganado para validar processos sem que delibere ativamente nas tomadas de decisões.	Não Participação

A despeito da necessidade de uma democracia fundada sobre valores e ideais de coletividade, cooperação social, liberdade política e autonomia das instituições, o que se percebe, diante do quadro, é uma falha na participação popular da construção da *gestão de riscos socioambientais urbanos* no Brasil, incluída de maneira limitada e superficial nos processos decisórios, o que incita à reflexão sobre a capacidade de se construir respostas e tomar decisões, no sentido de configurar uma gestão integrada de riscos que envolvam diferentes atores da sociedade.

Assim, os fracassos participativo e deliberativo expõem a falha de inclusão política e de legitimidade de decisões e ações no contexto de uma sociedade que se propõe democrática. O envolvimento direto dos cidadãos é um dos desafios enfrentados para a elevação da qualidade das discussões na *gestão de riscos socioambientais urbanos*, porque, no processo dialógico, as relações de poder poderiam ser ajustadas para dirimir as desigualdades que ocorrem em função do protagonismo que determinados segmentos dominantes detêm nos momentos de deliberação e decisão.

Embora as concepções de democracia deliberativa e participativa se oponham àquelas que estão centradas na participação mínima do cidadão na vida pública, as próprias bases elementares de operacionalização das deliberações públicas variam. Faria (2010) exemplifica como dois importantes teóricos tratam a questão: Jürgen Habermas entende que o discurso deliberativo encontra-se limitado ao parlamento e às cortes judiciais, na busca de unanimidade e convergência; por outro lado, James Bohman, diferentemente do filósofo alemão, compreende o processo deliberativo não pelo enfoque consensual estruturado em exigências elitistas, mas calcado no diálogo aberto que produz efeitos nos participantes, de modo que, face às situações problemáticas, a estabilidade é retomada quando os atores são capazes de cooperar novamente e alcançar resultados satisfatórios. Essa segunda alternativa ao pressupor não somente o consenso, mas a solução de problemas com base na cooperação, argumentação, inclusividade e autonomia entre os atores envolvidos no processo de decisões, aproxima-se do sentido de democracia direta e participativa, na qual “citizens engage directly with one another to fashion laws and policies that solve problems that they face together” (Fung, 2007: 450).

Resulta, desse engajamento, a dissolução de abordagens que posicionam a sociedade de maneira reativa ao desastre. Assim, o conhecimento e enfrentamento dos riscos são produzidos por diferentes atores, considerando-se diálogos e saberes populares, participação comunitária e questionamentos sobre as causas das vulnerabilidades e sua perpetuação. Esse é o caminho para a consolidação de uma cultura de redução de riscos capaz de refletir sobre diversos valores e contradições, de modo a produzir aperfeiçoamentos nos ideais democráticos, que contribuam para transformações, que subsidiem uma gestão territorializada, popular e democrática, que perpassa pelo entendimento das particularidades e complexidades dos espaços modificados pelas relações de diferentes atores. O foco passaria a ser o processo de construção social dos riscos. O componente central passa a ser o habitante das comunidades em situação de risco se relacionando com as estruturas e oportunidades oferecidas pelo mercado, pelo Estado e pela sociedade. Por isso, seu protagonismo político se impõe como mecanismo de resolução desse cenário, pois tenciona uma radicalização democrática quando a participação popular nas atividade de governança, gerenciando seus interesses, torna-se elemento primordial para alterar o caminho do planejamento das políticas públicas de ordenamento do território com vistas à redução de desastres.

Conclusão

Com os avanços na compreensão da *gestão de riscos socioambientais urbanos*, a partir da mudança de paradigma ocorrida nos anos 1990, o foco para o entendimento do risco deixou de ser a ameaça, passando para as vulnerabilidades dos indivíduos e comunidades, aos elementos expostos e à capacidade de resiliência da sociedade aos riscos de desastres.

Sendo o fator social componente essencial do risco, toda a sociedade tem responsabilidade neste processo. Assim, um dos desafios da sociedade é transformar o acúmulo desenvolvido por aqueles que estudam o tema em políticas públicas, de modo a incorporar ao campo prático às descobertas teóricas.

Tendo em conta a mudança de paradigma ocorrida e a consolidação das democracias liberais como modelo, decorrência do fim do socialismo no leste Europeu, ambos ocorridos na mesma época, a necessidade de radicalização da democracia levou à busca da inclusão das populações nos processos de decisão política. Assim, desde então, foi incorporada à *gestão de riscos socioambientais urbanos*, ao menos no discurso, a participação da população afetada.

Estudos sobre formas de democracia participativa e deliberativa evidenciaram que estes processos pressupõem não apenas o consenso, mas também, estimulam a cooperação, argumentação, inclusividade e autonomia entre aqueles envolvidos no processo de decisão. Demonstrando, portanto, que processos participativos têm impacto positivo no processo.

No entanto, é prática ordinária a adoção de procedimentos de participação apenas para cumprir um requisito teórico, sem que haja o efetivo interesse do tomador de decisão na participação social.

A qualidade da participação é, também, fator fundamental em sua eficácia e, na opinião de alguns autores, a participação social na gestão de riscos ambientais não ocorre de forma efetiva.

Sobre o motivo do insucesso da participação na *gestão de riscos socioambientais urbanos*, o que se verifica é que, a despeito da percepção de que os modelos de deliberação e participação, por si só, não tem efeito imediato capaz de gerar os resultados positivos esperados, propõe-se que o fracasso desses modelos é uma das dimensões de um fenômeno mais amplo, consistente nas falhas do sistema democrático liberal em lograr incluir os cidadãos na política, bem como em obter decisões dotadas de legitimidade democrática.

Em outras palavras, as dificuldades encontradas na implementação de instrumentos de participação e deliberação parecem, em grande parte, consequências da incapacidade do tipo de democracia vigente em permitir a construção de soluções por meio de processos que envolvam a participação popular.

Para superar as dificuldades encontradas e se chegar a um modelo de *gestão de riscos socioambientais urbanos* que envolva a participação e a deliberação das populações, é essencial uma revisão de valores que permita o aperfeiçoamento da concepção de democracia. Apenas com a compreensão de que o risco está ligado a fatores sociais, e que o foco em todo o processo de *gestão de risco* deve ser o habitante das comunidades afetadas e sua relação com as estruturas e oportunidades disponíveis, será possível uma governança participativa que incentive uma cultura de prevenção dos riscos e de resiliência das populações.

Acreditamos que um bom diagnóstico é o ponto de partida para enfrentarmos nossos problemas coletivos de forma a minimizá-los ao máximo. Temos um acúmulo de anos de práticas e conhecimentos sobre os *riscos socioambientais urbanos* e os desastres. Temos profissionais bem formados, escolas, grupos de pesquisa e institutos que levam a sério essa questão, mas olhar para nossa história e fazer um diagnóstico multiescalar

e multitemporal é essencial. Precisamos deslocar o debate sobre os *riscos ambientais urbanos* e os desastres da esfera privada para o centro da esfera pública. O tema precisa ser debatido pela sociedade civil organizada, pelo poder público em diferentes níveis e pela sociedade como um todo. Somente assim a opinião pública será, de fato, representativa e conseguiremos evitar outras tragédias anunciadas.

Referências

- ALVES, E.; SOUZA, G. S.; MARRA, R. (2011). Êxodo e sua contribuição à urbanização de 1950 a 2010. *Política Agrícola, Brasília*, v. 2, n., 80-88, abr. Disponível em: <<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/910778/1/Exodoesuacontribuicao.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2018.
- ARENDT, H. (1958). **A condição humana**. Tradução Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- ARNSTEIN, S. R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation," **JAIP**, v. 35, n. 4, 216-224.
- AUGUSTO FILHO, O.; CERRI, L. E.S.; AMENOMORI, C. J. (1990). Riscos geológicos: aspectos conceituais. In: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO SOBRE RISCO GEOLÓGICO URBANO, 1. São Paulo. Anais. São Paulo: ABGE, 334-41.
- BECK, Ulrich. (2011). **Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade**. Tradução Sebastião Nascimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora 34.
- FARIA, C. F.. (2010). O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso)*, v. 25, 101-111.
- FUNG, A. (2007). Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement. *American Political Science Review* v. 101, n.3, 443-58. ago.
- LAVELL, A. (1993). Ciencias sociales y desastres naturales en america latina: Un encuentro inconcluso. *Eure, Santiago*, v. 19, n. 58, 73-84, jan. Disponível em: <<https://www.eure.cl/index.php/eure/issue/view/78>>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- MARCHEZINI, V. (2015). Redução de vulnerabilidade a desastres: dimensões políticas, científicas e socioeconômicas. *WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers, Newcastle upon Tyne and São Paulo*, v. 2, 82 – 102, dez.
- MARICATO, E. (2003). MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados, São Paulo*, v. 17, n. 48, 151-166, ago. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- _____. (2008). Nunca fomos tão participativos. **Revista sem Terra**. n. 43. jan-fev.
- _____. (2015). Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular.
- NARVÁEZ, L.; LAVELL, A.; ORTEGA, G. P. (2009). *La Gestión del Riesgo de Desastres: Un enfoque basado en procesos*. Lima: Predecán.
- NOGUEIRA, F. R. (2002). Gerenciamento de riscos ambientais associados a escorregamento: contribuição às políticas públicas municipais para áreas de ocupação subnormal. Tese (Doutorado em Geociências),

Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista – UNESP, Rio Claro. Disponível em:

http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/102945/nogueira_fr_dr_rcla.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 abr. 2018.

NOGUEIRA, F. R., SULAIMAN, S. N., VASCONCELOS, V. V., COSTA E SILVA, R., CARVALHO, B. O. (2018). Mensuração de vulnerabilidade na escala de detalhe para mapeamento de riscos: uma proposição inicial. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOLOGIA DE ENGENHARIA E AMBIENTAL, 16. São Paulo. Anais... São Paulo: Abge, 1 - 8. Disponível em: http://www.schenautomacao.com.br/cbge/envio/files/trabalho_218.pdf. Acesso em: 12 set.2018.

NOGUEIRA F. R.; C.S. CARVALHO; GALVÃO T. (2005). Diagnóstico Expedito da Gestão de Riscos em Encostas nos municípios brasileiros. In: 11º CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOLOGIA DE ENGENHARIA E AMBIENTAL.

RIVERO, A. C. R. et al. (2017). Amenaza, vulnerabilidad y riesgo ante eventos naturales. Factores socialmente construidos. Journal Of Science And Research: Revista Ciencia e Investigación. Babahoyo, 22-28. junho.

SULAIMAN, S. N. (2014). De que adianta? O papel da educação para prevenção de desastres naturais. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – USP e Instituto Universitario del Agua y Ciencias Ambientales da Universidad de Alicante – UA, São Paulo. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05022015-105746/publico/SAMIA_NASCIMENTO_SULAIMAN_rev.pdf. Acesso em: 16 jul. 2019.

_____. (2018). Ação e reflexão. In: SULAIMAN, S; JACOBI, P. Melhor Prevenir. São Paulo: IEE-USP (23-29).

TYBEL, D. O. (2017). Juizados Especiais. **Revista CNJ**, São Paulo, v. I.