

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**MARIA GABRIELA DA ROCHA**

**SERVIÇO SOCIAL, DESASTRES E SUAS INTERAÇÕES COM A QUESTÃO  
URBANA – RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA**

**FLORIANÓPOLIS  
2009/2**

**MARIA GABRIELA DA ROCHA**

**SERVIÇO SOCIAL, DESASTRES E SUAS INTERAÇÕES COM A QUESTÃO  
URBANA – RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
aprovado como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Serviço  
Social, Departamento de Serviço Social,  
Centro Sócio-Econômico, da Universidade  
Federal de Santa Catarina – UFSC.

Orientadora: Profa. Dra. Edaléa Maria  
Ribeiro.

**FLORIANÓPOLIS  
2009/2**

**MARIA GABRIELA DA ROCHA**

**SERVIÇO SOCIAL, DESASTRES E SUAS INTERAÇÕES COM A QUESTÃO  
URBANA – RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
aprovado como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Serviço  
Social, Departamento de Serviço Social,  
Centro Sócio-Econômico, da Universidade  
Federal de Santa Catarina – UFSC.

---

Orientadora

Profa. Dra. Edaléa Maria Ribeiro – Universidade Federal de Santa Catarina  
Departamento de Serviço Social

---

Examinadora

Profa. Mestre Rita de Cássia Gonçalves – Universidade Federal de Santa Catarina  
Departamento de Serviço Social

---

Examinadora

Especialista Assistente Social Kelly Cristina Vieira – Secretaria Municipal de  
Habitação e Saneamento Ambiental

Florianópolis, dezembro de 2009.

## **AGRADECIMENTOS**

Nesse momento tão sonhado de finalizar as obrigações acadêmicas, almejando o título de Bacharel em Serviço Social, vejo-me refletindo sobre a importância de muitas pessoas que fizeram dessa jornada uma experiência mais interessante e inesquecível.

Agradeço a minha família, mãe, pai e irmãos pelo apoio espiritual e material. Em especial, Odete e João, pais dedicados e compreensíveis, sempre dispostos a ajudar nos embaraços pelo caminho. Ao meu amado companheiro Leonardo, sempre presente e particularmente compreensivo na reta final. Sem os decisivos apoio e presença destes, dificilmente estaria concluindo esse ciclo.

Agradeço aos amigos, incentivadores de meus estudos, que compreenderam as ausências nos momentos de confraternização.

Agradeço aos colegas de faculdade, personificados por Anna, Mávia e Nelza, pelos momentos cotidianos de alegria, companheirismo, confraternização e de superação de adversidades durante todos esses anos.

Agradeço aos técnicos da SMHSA, em destaque às assistentes sociais e estagiários(as) do Departamento de Assessoria às Comunidades, que foram fundamentais no coroamento da minha formação acadêmica. À equipe do Projeto do Maciço do Morro da Cruz, no qual tive a oportunidade de desenvolver diversas atividades, estudos e reflexões inquietantes, sob a supervisão da dupla dinâmica, Cida e Kelly, exemplos de profissionais a se admirar pela relevância do empenho na concepção e execução do projeto do Maciço, como também por se mostrarem “mulheres de aço e de flores”.

Agradeço imensamente aos educadores que nortearam minha formação escolar e acadêmica, estimulando sempre pelo exemplo, a aprender com e a superar as adversidades. Destaque às professoras de Serviço Social, Liliane Moser, pela inspiração nas aulas de orientação de estágio, Tânia Kruger pela aproximação através do projeto de pesquisa e extensão de saúde e à orientadora Edaléa Ribeiro pelo compromisso, exímio suporte intelectual e sensível nas orientações semanais para a construção artesanal deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Queremos saber,  
O que vão fazer  
Com as novas invenções  
Queremos notícia mais séria  
Sobre a descoberta da antimatéria  
e suas implicações  
Na emancipação do homem  
Das grandes populações  
Homens pobres das cidades  
Das estepes dos sertões  
Queremos saber,  
Quando vamos ter  
Raio laser mais barato  
Queremos, de fato, um relato  
Retrato mais sério do mistério da luz  
Luz do disco voador  
Pra iluminação do homem  
Tão carente, sofredor  
Tão perdido na distância  
Da morada do senhor  
Queremos saber,  
Queremos viver  
Confiantes no futuro  
Por isso se faz necessário prever  
Qual o itinerário da ilusão  
A ilusão do poder  
Pois se foi permitido ao homem  
Tantas coisas conhecer  
É melhor que todos saibam  
O que pode acontecer  
Queremos saber, queremos saber  
Queremos saber, todos queremos saber

Queremos saber  
Cássia Eller  
Composição: Gilberto Gil

## RESUMO

ROCHA, Maria Gabriela da. **Serviço Social, desastres e suas interações com a questão urbana** – relato de uma experiência. Florianópolis, 2009, 75f. Trabalho de conclusão de curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina. Defesa realizada em 9 de dez. 2009. Florianópolis, SC, 2009.

O presente trabalho consiste no relato da experiência do Serviço Social da SMHSA numa perspectiva multiprofissional e interinstitucional frente às consequências do desastre ocasionado pelas intensas precipitações hidrológicas, em novembro de 2008, no Estado de Santa Catarina, em particular no município de Florianópolis, provocando danos e prejuízos a uma parcela da população. O objetivo principal foi aproximar a temática desastres e suas interações com a questão urbana, de maneira a fazer mediações necessárias para suplantar os limites postos, em virtude da justificativa da causalidade e avançar nas estratégias de resolução na criação de possibilidades para a ação profissional do Serviço Social, atinentes à dinâmica da sociedade e às novas configurações das expressões da questão social.

**Palavras-chave:** Serviço Social. Questão Urbana. Desastre. Ação Profissional.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Florianópolis.....	63
--	----

## LISTA DE SIGLAS

AVADAN – Formulário de Avaliação de Danos  
CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina  
CEPED – Centro de Estudos e Pesquisas em Desastres da UFSC  
CIRAM – Centro de Informações e Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia de Santa Catarina  
COHAB/SC – Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina  
COMDEC – Coordenadorias Municipais de Defesa Civil  
DEINFRA – Departamento Estadual de Infraestrutura  
EIRD/ONU – Estratégia Internacional de Redução de Desastres da ONU  
EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FLORAM – Fundação Municipal do Meio Ambiente  
GTC – Grupo Técnico Científico  
ICOM – Instituto Comunitário Grande Florianópolis  
INMET – Instituto Nacional de Meteorologia  
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais  
IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*  
IPIUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis  
NUDECs – Núcleos Comunitários de Defesa Civil  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PD – Plano Diretor  
PDP – Plano Diretor Participativo  
PMF – Prefeitura Municipal de Florianópolis  
PMRR – Plano Municipal de Redução de Riscos  
SEDEC – Secretaria Nacional de Defesa Civil  
SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social  
SESP – Secretaria Executiva de Serviços Públicos  
SINDEC – Sistema Nacional de Defesa Civil  
SMDU – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano  
SMHSA – Secretaria Municipal de Habitação de Saneamento Ambiental  
SMO – Secretaria Municipal de Obras  
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina  
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 A EXPERIÊNCIA DO SERVIÇO SOCIAL DA SMHSA/PMF NO ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS AFETADAS PELAS INTENSAS CHUVAS DE NOVEMBRO DE 2008, EM FLORIANÓPOLIS, SANTA CATARINA.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Para compreender as responsabilidades na redução dos riscos de desastres.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Relato da experiência do Serviço Social da SMHSA.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3 Limites e possibilidades postos ao Serviço Social.....</b>	<b>26</b>
<b>3 O QUE SE ENTENDE POR RISCOS DE DESASTRES.....</b>	<b>33</b>
<b>4 DETERMINANTES DA QUESTÃO URBANA QUE POTENCIALIZAM OS RISCOS DE DESASTRES.....</b>	<b>48</b>
<b>4.1 O modelo de urbanização brasileira em tempos recentes.....</b>	<b>51</b>
<b>4.2 A resposta do município de Florianópolis frente à questão urbana.....</b>	<b>55</b>
4.2.1 O processo de ocupação em Florianópolis.....	55
4.2.2 A política urbana e habitacional de Florianópolis na redução dos riscos de desastres.....	58
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Pode-se assinalar que as mudanças climáticas estão em evidência nos principais países, dentre eles o Brasil, sendo estas intensificadas pelo aquecimento global no planeta, alterando a dinâmica de produção das sociedades afetadas, conforme ICom (2009, p. 3), por “falta ou excesso de chuvas, como o aumento da frequência da intensidade de fenômenos naturais”.

De acordo com o documento “Atlas de desastres naturais do Estado de Santa Catarina”, de 2007, do Governo do Estado, mais de 80% dos tipos de desastres naturais que ocorrem no mundo têm sua origem derivada dos fenômenos e processos climáticos, bem como as secas, os ciclones tropicais e tornados, os vendavais, as chuva intensas, os episódios de inundações e geadas. Estes, além de provocarem grandes perdas econômicas, são responsáveis por milhares de óbitos no Brasil, todos os anos (HERRMENN, 2007).

Um dos fatores que intensificam os danos e prejuízos aos territórios afetados por esses desastres são as ações ou omissões humanas, como por exemplo, a perda progressiva da camada natural do solo, intensificadas pelas formas de ocupação desordenada em centros urbanos, nas áreas ambientalmente frágeis como dunas, mangues, encostas, beiras de rios, resultante da falta de fiscalização e, principalmente, da segregação espacial, fruto das desigualdades sociais, ocasionando maior vulnerabilidade frente aos desastres.

Diante do panorama apresentado, tornando-se reflexo da situação global, pretende-se nesse Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), discorrer sobre a experiência multiprofissional e interinstitucional do Serviço Social da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA), em resposta às situações de emergência ocorridas pelas intensas chuvas de novembro de 2008, em Florianópolis, Santa Catarina.

Para tanto, os procedimentos metodológicos foram pautados na pesquisa bibliográfica sobre a ação profissional do Serviço Social, a pesquisa de conceitos relacionados a risco de desastres e suas interações com a questão urbana.

Utilizou-se também da pesquisa documental, para sistematizar a ação profissional do Serviço Social, através de documentos da Defesa Civil Estadual e Municipal, jornais de circulação, memórias de reunião, atas do comitê gestor participativo, relatórios de situação de emergência, relatórios mensais de atividades

da equipe técnica social para Caixa Econômica Federal, bem como documentos elaborados pela autora: mapeamento dos processos, planilha de levantamentos quantitativos das chuvas 2008/2009, diários de campo e relatos de eventos e cursos relativos à redução de riscos de desastres dessa estagiária da referida instituição, no período de novembro de 2008 a outubro de 2009.

Desse modo, o trabalho está estruturado em cinco capítulos. O primeiro capítulo constitui-se do objeto, dos objetivos e da importância do trabalho, assim como a metodologia adotada e uma breve exposição do conteúdo dos capítulos.

No que se refere ao segundo capítulo buscou-se contextualizar os determinantes dos desastres naturais, as responsabilidades dos principais órgãos estatais na resposta aos desastres, com destaque no relato da experiência do Serviço Social da SMHSA nos atendimentos às famílias atingidas pelas fortes chuvas, identificando limites e possibilidades da profissão frente aos desastres.

O terceiro capítulo discorre-se sobre os conceitos relacionados aos riscos de desastres, de maneira a aprofundar a compreensão nessa temática. Conceitos estes pautados na Política Nacional de Defesa Civil, Sociologia Ambiental, Geografia Humana e na Estratégia de Redução de Riscos de Desastres (EIRD) da Organização das Nações Unidas (ONU).

No que diz respeito ao quarto capítulo, aborda-se sobre os determinantes da questão urbana que potencializam os riscos de desastres, destacando o modelo de urbanização brasileira em tempos recentes, a resposta do município frente à questão urbana, o processo de ocupação de Florianópolis e a política urbana e habitacional da cidade na redução dos riscos de desastres.

Por fim, no quinto capítulo, descreve-se nas considerações finais, a importância da sistematização das ações profissionais, numa perspectiva de fazer mediações concernentes à redução dos riscos de desastres e suas interações com a questão urbana, refletindo sobre limites e possibilidades do trabalho do Serviço Social frente aos desastres, que vem tornando-se uma realidade cada vez mais frequente nas cidades brasileiras.

## **2 A EXPERIÊNCIA DO SERVIÇO SOCIAL DA SMHSA/PMF NO ATENDIMENTO DAS FAMÍLIAS AFETADAS PELAS INTENSAS CHUVAS DE NOVEMBRO DE 2008, EM FLORIANÓPOLIS, SANTA CATARINA**

Conforme publicação "Guia de proteção de crianças e adolescentes em situações de emergência" (2009), "na avaliação do *Climate Change Vulnerability Index* (Índice de Vulnerabilidade à Mudança Climática), o Brasil encontra-se classificado em 42º lugar, numa lista de 168 nações, classificados de acordo com sua vulnerabilidade ao impacto das mudanças climáticas" (ICOM, 2009, p.18).

De acordo com estudos realizados pelo Centro de Informações e Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia de Santa Catarina (CIRAM), da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI) no que se refere ao artigo "Mudanças climáticas atuais e seus impactos no Estado de Santa Catarina" (2006), o Estado também foi afetado pelos efeitos globais relativos ao aquecimento global, bem como as mudanças climáticas, fenômenos estes intensificados pela urbanização e efeitos agrícolas, assim como alterações do regime de precipitação hidrológica. Pode-se enfatizar com base no referido artigo, que

as mudanças nos padrões de precipitação afetam a quantidade de água que pode ser captada pela superfície. Vários modelos climáticos sugerem que as chuvas torrenciais (chuvas fortes e de curta duração) serão mais intensas. Isso provocará um aumento de inundações e escoamento, reduzindo as possibilidades de infiltração da água no solo. Por outro lado, situações de secas intensas durante o verão podem agravar o estresse térmico que afeta animais no campo, provoca prejuízos às plantações e aumenta o número de incêndios florestais, além da maior pressão sobre os recursos hídricos. Portanto, as alterações climáticas verificadas criam consequências de enormes proporções a setores diversos econômicos e sociais, como presenciado nos últimos anos em Santa Catarina (CAMPOS; BRAGA; ALVES, 2006, p. 9).

Tendo em vista as alterações climáticas assinaladas, a região costeira de Santa Catarina encontra-se submetida, segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); Instituto Nacional de Meteorologia (INMET); EPAGRI, [2009?], p. 5), "a processos naturais de denudação que, dadas as condições climáticas, geológicas, geomorfológica e de uso da terra se constitui em uma área de alto risco de ocorrência de desastres naturais na forma de inundações e corrida de massa".

Segundo publicação "Atlas de desastres naturais de Santa Catarina" (2007), os principais eventos adversos ocorridos no Estado são: inundações, deslizamentos,

vendavais, estiagens, granizos, tornados, furacão e marés de tempestade.

Compreendendo que as mudanças climáticas não são apenas causalidades, de acordo com estudos realizados pelo INPE através da publicação “As chuvas de novembro de 2008 em Santa Catarina: um estudo de caso visando a melhoria do monitoramento e da previsão de eventos extremos” [2009?], a ocorrência de intensas chuvas no período entre setembro e novembro de 2008, tendo como maior precipitação os dias 20 a 24 de novembro, ocasionando enchentes e diversos deslizamentos de encostas, corroboram com esta afirmação, já que a causa dessa precipitação elevada teve em sua origem a formação de nuvens quentes, desencadeando um sistema eficiente em gerar chuvas sem precedentes no mês de novembro, registrados na Grande Florianópolis.

De acordo com a referida publicação, esses desastres ocorridos afetaram em torno de 60 cidades catarinenses e mais de 1,5 milhão de pessoas, com 133 mortes<sup>1</sup>, 22 desaparecidos e mais de 78.000 habitantes obrigados a sair de suas moradias.

Diante desse quadro, o município de Florianópolis decretou Situação de Emergência<sup>2</sup> (conforme decreto n° 6.324, datado de 22 de novembro de 2008), já que o volume de precipitação de chuvas ocorridas nos últimos 60 dias, causaram inundações, deslizamentos de terra e rocha, deixando quase uma centena de famílias desabrigadas ou desalojadas.

Tais eventos evidenciam a vulnerabilidade dos centros urbanos frente aos eventos extremos de precipitação hidrológica, levando à reflexão sobre a importância da responsabilidade compartilhada pelo poder público e sociedade civil, no que diz respeito à melhoria de infraestrutura em geral, na educação para prevenção dos desastres e na ampliação de políticas públicas na redução dos riscos de desastres, hoje realidade cada vez mais presente no Estado e na cidade.

---

<sup>1</sup> De acordo com a *homepage* da Defesa Civil Estadual, enchentes de 2008, foram registrados 135 vítimas fatais no Estado de Santa Catarina, dentre estas, uma em Florianópolis.

<sup>2</sup> De acordo com *homepage* Defesa Civil do Estado de Santa Catarina, podemos descrever como 'situação de emergência' aquela que é reconhecida legalmente pelo poder público como situação anormal provocada por desastres, causando danos suportáveis e superáveis pela comunidade afetada. Já 'estado de calamidade pública' é o reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes. Cabe salientar que tais decretações são importantes para receber auxílios em nível nacional como também poder fazer compras emergenciais sem passar pelo moroso processo licitatório.

## 2.1 Para compreender as responsabilidades na redução dos riscos de desastres

A publicação “Gestão e mapeamento de riscos socioambientais” [2006?] do Ministério das Cidades, destaca que mesmo que as ações de redução de riscos de desastres naturais estejam indiretamente ligadas a várias atividades desenvolvidas nas instâncias federal, estadual e municipal como parte das Políticas Públicas<sup>3</sup>, sendo as de Saúde, Habitação, Saneamento Básico, Recursos Hídricos, Educação e Meio Ambiente, apenas o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades são reconhecidos como órgãos diretamente associados aos desastres

Desta forma, pode-se assinalar como ações de prevenção de riscos do Ministério das Cidades a “Ação de apoio a prevenção e erradicação de riscos em assentamentos precários, no âmbito do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, [2006?], p. 22). Esta ação e programa articulados consistem em um conjunto de ações que objetivam também a redução de riscos nas áreas urbanas, integrados ao Sistema Nacional de Defesa Civil, na intenção de incorporar as necessárias ações municipais de gestão da política urbana, pautada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal Brasileira de 1988, assim como o Estatuto da Cidade (2001), que dispõem sobre a política urbana e função social do solo.

Tais ações integradas ao Sistema Nacional de Defesa Civil devem “estar em consonância com os programas de urbanização de favelas e regularização em assentamentos precários, que são áreas particularmente vulneráveis à ocorrência de desastres associados aos deslizamentos de encostas e às inundações” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, [2006?], p. 22).

Destacam-se também como ações preventivas para reduzir as consequências dos desastres: a capacitação de equipes técnicas municipais, com o intuito de instrumentalizar técnicos das prefeituras para a elaboração de diagnóstico, prevenção e gerenciamento de risco; o suporte financeiro para elaboração pelo município do Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), considerado importante instrumento de planejamento que contempla o diagnóstico de risco, as

---

<sup>3</sup> De acordo com a publicação “Construindo comunidades mais seguras – preparando para ação cidadã em Defesa Civil” (2009), políticas públicas são o “conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é âmbito do privado em ações coletivas no espaço público” (COMUNELLO *et al.*, 2004, p. 180 *apud* LOPES, 2009, p. 77).

medidas de segurança, a estimativa de recursos necessários, o estabelecimento de prioridades e a compatibilização com os programas de urbanização de favelas e regularização fundiária; como também o suporte financeiro para a elaboração de projeto de contenção de encostas em áreas de riscos consideradas prioritárias no PMRR conforme publicação “Gestão e mapeamento de riscos socioambientais” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, [2006?]).

No que concerne às ações de redução de riscos de desastres do Ministério da Integração Nacional, vinculado ao Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) criado em 1993 sob as diretrizes da Política Nacional de Defesa Civil<sup>4</sup>, apresenta-se na esfera federal a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), sendo o órgão responsável pelo desenvolvimento de ações de redução de riscos de desastres no país, pautada no artigo 144º da Constituição Federal Brasileira de 1988, que dispõem sobre a segurança pública (sendo dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio) (BRASIL, 1988).

Já os órgãos Estaduais de Defesa Civil são responsáveis pela coordenação e controle em nível estadual. De acordo com Duarte (2008, p. 53) "a atuação da Defesa Civil Estadual nas ações de socorro e assistência ocorrerá quando o município dispõe de recursos insuficientes e/ou não conseguem enfrentar o desastre em nível municipal com recursos próprios".

Os órgãos municipais de Defesa Civil são conhecidos como Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDEC), tendo como objetivo coordenar ações articuladas aos demais órgãos da administração pública municipal, dentre outras entidades para a redução de riscos de desastres em nível municipal (DUARTE, 2008) bem como participar da elaboração do Plano de Contingência e Plano Diretor de Defesa Civil<sup>5</sup> sendo este anexado ao Plano Diretor Municipal (ICom, 2009).

Ainda em nível local, destaca-se os Núcleos Comunitários de Defesa Civil

---

<sup>4</sup> É importante destacar que a Política Nacional da Defesa Civil foi publicada no Diário Oficial da União nº 1 em 1995 pela resolução nº 2 de 1994. Este é um documento de referência para todos os órgãos de Defesa Civil aprovados pelo Conselho Nacional de Defesa Civil (DUARTE, 2008, p. 53).

<sup>5</sup> O 'Plano de Contingência' é um documento que registra o planejamento elaborado a partir do estudo de um determinado cenário de risco, caso o evento adverso (chuva, seca) venha se concretizar. Tal documento deve conter as responsabilidades de cada organização que participará da resposta ao desastre. Já o 'Plano Diretor de Defesa Civil' é um instrumento de planejamento baseado na Política Nacional de Defesa Civil, que visa definir os aspectos estratégicos, bem como programas, ações, objetivos e metas de longo prazo que envolve as fases de administração de desastres (DUARTE, 2008, p. 73). Cabe salientar a importância deste Plano estar vinculado ao Plano Diretor Municipal (Icom, 2009).

(NUDECs) que se formam nas comunidades, tendo como objetivo cooperar de forma ativa no planejamento, promoção e coordenação das atividades de Defesa Civil, e estimular a participação social para a redução de riscos de desastres (MINISTÉRIO DAS CIDADES, [2006?], p. 25).

Em consonância com a Política Nacional de Defesa Civil, Duarte (2008, p. 56) conceitua Defesa Civil como sendo “o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social”.

Destaca-se ainda que as ações de redução de riscos de desastres são realizadas de acordo com as quatro fases de administração de desastres, como: prevenção, preparação, resposta e reconstrução (DUARTE, 2008).

Para Duarte, a fase de prevenção compreende medidas de avaliação de riscos de desastres e redução de riscos de desastres. A fase de preparação visa otimizar as ações preventivas e de respostas aos desastres e de reconstrução. Nesta fase são elaborados o Plano Diretor de Defesa Civil e o Plano de Contingência, que preveem diversas hipóteses de desastres. Já a fase de resposta compreende ações de socorro, assistência às populações afetadas, como também ações de reabilitação do cenário do desastre. No que diz respeito à fase de reconstrução, prevê as medidas para restabelecer a vida normal das comunidades afetadas (DUARTE, 2008).

Destarte, conforme publicação “Gestão e mapeamento de riscos socioambientais” [2006?] do Ministério das Cidades, os órgãos de Defesa Civil devem estar devidamente estruturados para:

educar – no sentido de preparar as populações; prevenir – sugerindo medidas e obras públicas para os pontos críticos; planejar, elaborando planos operacionais específicos; socorrer as vítimas, conduzindo-as aos hospitais; assistir – conduzindo os desabrigados para locais seguros, atendendo-se com medicamentos, alimentos agasalhos e conforto moral, nos locais de abrigo ou acampamentos; recuperar – afim de possibilitar à comunidade seu retorno à normalidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, [2006?], p. 26).

É possível perceber a importância da ação integrada e articulada entre os órgãos do Ministério das Cidades e Ministério da Integração Nacional, diretamente associados às políticas de redução de riscos de desastres e indiretamente aos demais órgãos associados a estas políticas.

Isto posto, destaca-se o relato da experiência do Serviço Social da SMHSA de Florianópolis na resposta e acompanhamento das famílias afetadas pelas fortes chuvas acometidas no final de 2008 e os limites e possibilidades da atuação do Serviço Social em situações de desastres.

## **2.2 Relato da experiência do Serviço Social da SMHSA/PMF**

O presente relato pretende descrever a experiência do Serviço Social, em um trabalho multiprofissional que também envolveu outros técnicos da SMHSA, na resposta e acompanhamento das famílias atingidas pelas consequências das chuvas de novembro de 2008, prioritariamente (mas não exclusivamente) os moradores do Maciço do Morro da Cruz<sup>6</sup>, tendo em vista a intervenção da SMHSA<sup>7</sup> nas 16 comunidades da referida área, através da execução do Projeto de Infraestrutura Habitacional e Social do Maciço do Morro da Cruz<sup>8</sup> (de 2007 a 2011).

A experiência contou também com a parceria da SMHSA<sup>9</sup>, Defesa Civil Estadual e Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no incentivo e participação das lideranças das comunidades do Maciço e dos técnicos das respectivas Instituições, que no período do desastre faziam parte de um curso piloto de prevenção de riscos de desastres intitulado “Percepção de Risco – a descoberta de um novo olhar”<sup>10</sup>, de

---

<sup>6</sup> Cabe situar que o Maciço do Morro da Cruz, localizado na parte central de Florianópolis, é a região do município onde se concentra o maior número de assentamentos precários de interesse social distribuídos em encostas de morro, áreas de riscos ou de preservação permanente, possuindo uma área total de 2.151.000m<sup>2</sup>, divididos em 1.494.000m<sup>2</sup> de área verde e com uma área ocupada de 657.000m<sup>2</sup>. Este é formado por 16 comunidades e população estimada em 22.566 habitantes. A área de intervenção do projeto corresponde a área total do Maciço (PMF, 2008).

<sup>7</sup> Mais informações sobre as atribuições da SMHSA no referido projeto serão abordadas no terceiro capítulo.

<sup>8</sup> Segundo Informativo “Morro da Cruz em Movimento” de julho a setembro de 2008, o projeto do Maciço do Morro da Cruz, com investimentos de R\$ 54,6 milhões numa composição de recursos, das três esferas de governo, consistindo em um conjunto de intervenções de infraestrutura, saneamento, habitação, educação ambiental e serviços sociais nas 16 comunidades.

<sup>9</sup> Dentro da perspectiva do Projeto do Maciço do Morro da Cruz, a SMHSA realiza parcerias no incentivo a educação ambiental, prevenção de riscos e, futuramente, em geração de trabalho e renda, com o objetivo das comunidades se tornarem mais sustentáveis. Por isso, além do apoio ao projeto piloto de redução de riscos, a instituição firmou também convênio com o Corpo de Bombeiros de Florianópolis para a realização dos cursos de Brigada Comunitária e Bombeiro Mirim, tendo como objetivo atuar em situação de emergências, como enchentes, incêndios, dentre outros.

<sup>10</sup> Curso “Percepção de Risco – a descoberta de um novo olhar”, teve como duração 44 horas e como público-alvo as lideranças comunitárias do Maciço do Morro da Cruz. Este iniciou-se em 4 de setembro de 2008 e em decorrência das chuvas as aulas terminaram em 17 de dezembro, embora a formatura tenha sido realizada dia 22 de abril de 2009, devido a situação de anormalidade do estado. O referido curso se constituiu num conjunto de ações de estímulo à organização das comunidades para que os cidadãos se empenhem em ações preventivas e tornem suas comunidades menos

maneira que todos puderam se envolver e colaborar na resposta compartilhada quando do acontecimento das chuvas: SMHSA, órgãos do poder público e lideranças do Maciço.

O período delimitado para a pesquisa documental foi de novembro de 2008 a outubro de 2009, sendo que a documentação utilizada para a sistematização da ação profissional do serviço social consistiu-se de notícias da Defesa Civil Estadual e Municipal, jornais de circulação, memórias de reunião<sup>11</sup>, atas do Comitê Gestor Participativo<sup>12</sup>, diários de campo dessa estagiária, relatórios de situação de emergência<sup>13</sup> mapeamento dos processos, planilha de levantamentos quantitativos das chuvas de 2008/2009<sup>14</sup> e Relatórios Mensais de Atividades da equipe técnica social para Caixa Econômica Federal<sup>15</sup> e relatos de eventos e cursos relativos à redução de riscos de desastres.

Conforme já mencionado, por causa das intensas chuvas ocorridas em novembro de 2008 em Santa Catarina, vários municípios decretaram estado de calamidade pública ou situação de emergência, dentre estes Florianópolis, decretou situação de emergência, em virtude da situação de anormalidade caracterizada por inundações e deslizamentos.

Assim, no dia 23 de novembro de 2008 foi realizada uma reunião emergencial no gabinete do prefeito, com a SMHSA, firmando apoio de cooperação técnica junto a Defesa Civil Municipal, lideranças comunitárias do Maciço e demais instituições que trabalharam na resposta aos danos e prejuízos oriundos das chuvas, conforme Memória de Reunião de 23/11/2008 (SMHSA, 2008).

vulneráveis aos desastres.

<sup>11</sup> A SMHSA utiliza o instrumento memória de reunião para relatar os pontos principais de uma reunião.

<sup>12</sup> De acordo com Subprojeto Técnico Social Maciço (2007), o Comitê Gestor Participativo consiste numa comissão formada pelas lideranças comunitárias e técnicos das diferentes instituições envolvidas com o projeto, objetiva a deliberação, consolidação das ações e garantia do controle social ao processo.

<sup>13</sup> O relatório de situação de emergência é instrumento que foi elaborado em novembro de 2008 para registrar os danos ocorridos com as famílias afetadas, através da identificação do usuário, da composição familiar, da situação socioeconômica e habitacional, contendo parecer técnico e registro fotográfico após a visita técnica *in loco*.

<sup>14</sup> A planilha de levantamentos quantitativos das chuvas 2008/2009 é fruto parcial do projeto de intervenção da estagiária da SMHSA intitulado "Sistematização dos instrumentos da prática profissional do Serviço Social da SMHSA utilizados no atendimento às vítimas das fortes chuvas de 2008", tendo esta planilha o objetivo de levantar quantitativamente o total de atendimentos realizados, principais demandas apresentadas, encaminhamentos realizados e soluções para a tabulação dos dados, assim como sistematizar os instrumentos da ação profissional do Serviço Social no atendimento às vítimas dos desastres.

<sup>15</sup> Como a Caixa Econômica Federal é a agência operadora dos recursos financeiros do projeto do Maciço, é elaborado mensalmente o relatório de atividades da equipe técnica social para avaliação e aprovação dos recursos destinados ao projeto.

O apoio de cooperação técnica, juntamente com a participação das lideranças comunitárias, constituiu inicialmente no levantamento da situação de cada comunidade do Maciço do Morro da Cruz, através de um trabalho multiprofissional composto por arquitetos, assistentes sociais, engenheiros civis e sanitaristas e respectivos estagiários, como também o trabalho interinstitucional, envolvendo a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), a Defesa Civil Estadual e Municipal.

Os técnicos da SMHSA, incluso o serviço social, organizaram uma “força tarefa”, no intuito de realizar visitas domiciliares de avaliação da situação de emergência para elaboração de um relatório contendo registro fotográfico, composição familiar, situação socioeconômica e habitacional e emissão de parecer técnico.

Cabe destacar que os técnicos da SEMAS, inclusive os assistentes sociais daquela secretaria, também realizaram atendimentos socioemergenciais às famílias atingidas, bem como elaboraram relatórios situacionais (muitas vezes, havendo sobreposição com os elaborados pela SMHSA devido a fragilidade na articulação inicial do trabalho interinstitucional), garantindo o abrigo das famílias desabrigadas, o auxílio-transporte, higiene, alimentação e aluguel social.

No que concerne ao aluguel social, inicialmente a SEMAS disponibilizou o benefício eventual auxílio-aluguel no valor mensal de R\$ 200,00 a R\$ 300,00, sendo renovado a cada três meses para as famílias que tiveram suas residências interditadas, sem ter outro local onde morar, auxílio este financiado com recursos próprios do município.

Posteriormente, o auxílio-aluguel foi substituído pelo auxílio-reação, fruto de Medida Provisória 148/2008 que determinava um valor mensal de R\$ 415,00, por um período de seis meses, aos moradores cujos domicílios tinham sido destruídos ou interditados de maneira definitiva pela Defesa Civil. Cabe destacar que foram os Assistentes Sociais da SEMAS responsáveis pelo cadastramento e aprovação de tais famílias para a inclusão no auxílio-reação. Estes recursos foram oriundos das doações realizadas pelo povo brasileiro, sob comoção social ao Fundo de Defesa Civil da Secretaria Estadual de Defesa Civil, que destinou metade dos recursos para o auxílio-reação e a outra metade para a aquisição de terrenos para a construção de moradias destinadas às famílias atingidas nos diversos municípios de Santa Catarina.

Coube à Defesa Civil Municipal, além das atribuições normais de coordenação, emitir os atos de interdição permanente ou temporária, dos relatórios elaborados pelos técnicos da SMHSA e SEMAS (dentre eles, o serviço social), a fim de otimizar o trabalho compartilhado, bem como identificar os logradouros que foram atingidos para a liberação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) pela Caixa Econômica Federal. Diversas moradias afetadas no Maciço do Morro da Cruz deixaram de ser contempladas com a liberação do FGTS, por não possuírem logradouro.

De acordo com anexo nº 8 do relatório mensal de dezembro de 2008, da equipe técnica social composta por assistentes sociais, a SMHSA realizou 155 visitas *in loco*, com respectivos relatórios, no Maciço do Morro da Cruz, até o final de dezembro do referido ano.

No mesmo relatório, os principais problemas identificados nas visitas foram: deslizamentos de terra, de rochas e risco de desabamento de casas. Já as soluções propostas consistiram em: reconstrução de casa em outro local, reconstrução de casa no mesmo local, desmonte de rocha, obras de contenção, tirante de concreto, obras de drenagem, unidade sanitária, pavimentação, escadaria e retificação de canal. No entanto,

as orientações supramencionadas necessitam de um trabalho integrado e de repasse de recursos para responder as demandas. Portanto, mais do que remediar ao desastre ocorrido faz-se necessário pensar conjuntamente num plano de contingência em parceria com diversos órgãos públicos e com a sociedade civil, que priorize ações preventivas, bem como: realizar mapeamento de áreas de alto risco e evitar a utilização dessas áreas; construir infraestrutura e moradias mais resistentes; proteger e desenvolver barreiras naturais, como florestas, recifes e mangues; desenvolver cultura de prevenção e de reação aos riscos; fortalecer sistemas de alerta antecipado e de resposta; fortalecer as instituições da área e desenvolver políticas e planos de desenvolvimento sustentável (SMHSA, 2008).

Tais observações refletiram na preocupação da equipe da “força tarefa” ao perceber a dimensão do desastre, a falta de recursos e planos de resposta e a necessidade de realizar ações integradas e articuladas com os demais órgãos municipais, estaduais e federais na prevenção, preparação, resposta e reconstrução dos danos e prejuízos oriundos das intensas chuvas.

Ainda no mês de dezembro foi elaborada, pelo serviço social, uma planilha síntese dos problemas, contendo as soluções necessárias relativas às 155 visitas de avaliação realizadas, planilha esta encaminhada à Defesa Civil Municipal para

subsidiar o preenchimento do formulário de Avaliação dos Danos (AVADAN<sup>16</sup>) a ser posteriormente encaminhado à Defesa Civil Estadual e remetido ao SINDEC, tendo como objetivo a solicitação de recursos via Governo Federal.

Já em 2009, de acordo com memória de reunião interinstitucional de 5 de janeiro, surgiu a possibilidade de recursos financeiros para o encaminhamento dos trabalhos, através do Departamento Estadual de Infraestrutura (DEINFRA) que estava disponibilizando para a Grande Florianópolis 40 milhões de reais para obras de infraestrutura em situação de gravidade. Caberia à SMHSA identificar as obras mais urgentes a serem executadas para avaliação e aprovação do DEINFRA.

Diante da possibilidade surgida, os técnicos da SMHSA realizaram o levantamento solicitado, identificando problemas relativos à construção de muros de contenção, detonação de rochas, dentre outros, concernentes à infraestrutura que não estavam previstos no projeto do Maciço. Por motivos diversos, a região do maciço não foi contemplada com tais recursos, embora na cidade de Florianópolis a principal obra contemplada foi a do desvio, retirada de terra e contenção da Rodovia SC 401 em direção ao Norte da Ilha.

Além da contínua realização das visitas *in loco* de avaliação da situação de emergência, elaboração e encaminhamento à SEMAS dos Relatórios de Situação de Emergência, para verificar atendimento socioemergencial a fim de garantir benefícios eventuais, assim como auxílio-aluguel ou auxílio-reação, os técnicos da SMHSA, inclusive o serviço social, ainda prestavam informações, via atendimentos telefônicos e/ou presenciais, para esclarecimentos sobre a reconstrução ou dúvidas relativas ao desastre, a população da cidade interessada.

Como já mencionado, num primeiro momento estes trabalhos foram centrados junto às famílias atingidas do Maciço do Morro da Cruz, posteriormente ampliando-se para as demais regiões do município, como norte e sul da ilha, devido ao apoio técnico estabelecido com a Defesa Civil Municipal, na reunião de 23 de novembro de 2008, o que sobrecarregou ainda mais a equipe técnica, na execução das visitas e elaboração dos relatórios e busca por alternativas de solução aos problemas apresentados.

Diante de tal situação, no dia 22 de janeiro, em reunião técnico social interna

---

<sup>16</sup> De acordo com a Defesa Civil Estadual, o AVADAN é caracterizado pelo registro das características intrínsecas do desastre, da área afetada, dos danos humanos, materiais e ambientais e dos prejuízos econômicos e sociais provocados pelo desastre. Deve ser preenchido em letra de forma, no prazo máximo de 120 horas (5 dias após a ocorrência do desastre, e encaminhado aos órgãos de coordenação do SINDEC (DEFESA CIVIL ESTADUAL, 2009).

do serviço social, percebe-se a necessidade de sistematizar o processo de atividades e atendimentos dos órgãos envolvidos, para maior otimização das informações, como também o planejamento do atendimento a longo prazo, das famílias beneficiadas pelos auxílios aluguel e reação, de forma integrada, para não se perder o controle do processo efetivado.

Identificando a necessidade de incluir as famílias que perderam suas moradias em outros programas habitacionais, no dia 19 de fevereiro de 2009, realizou-se uma reunião intersetorial, com representantes da SMHSA, Secretaria do Continente, SEMAS, Defesa Civil Municipal e COHAB/SC, no intuito de discutir a inserção das famílias atingidas pelas chuvas, no Projeto Reação Habitação 2008/2009<sup>17</sup> do Programa Nova Casa, viabilidade esta firmada no encontro.

Após o aceite da COHAB/SC, coube a SMHSA realizar o cadastramento de aproximadamente 120 famílias que tiveram suas residências interditadas permanentemente pela Defesa Civil, em todo município de Florianópolis.

Diante da possibilidade materializada, em reunião interinstitucional (SEMAS, Defesa Civil Municipal e Secretaria Regional do Continente) do dia 27 de fevereiro foi discutida a possibilidade de inclusão das demandas oriundas de três situações levantadas no município: além das do Maciço do Morro da Cruz, as 59 famílias que foram abrigadas da comunidade do Rio Papaquaras, localizada no Norte da Ilha, como também os casos das demais comunidades registradas pela Defesa Civil.

Em virtude da sobrecarga de trabalho dos técnicos da SMHSA, foi realizada uma reunião interinstitucional com a Defesa Civil Municipal em 27 de março de 2009, a fim de concluir os encaminhamentos feitos pela Defesa Civil Municipal, para a realização das visitas de avaliação de danos *in loco* iniciadas em novembro de 2008, uma vez que passados três meses do desastre, era fundamental à força tarefa de concluir as visitas *in loco*, elaborar os relatórios e encaminhá-los de forma a garantir a resolução dos problemas identificados, buscando materializar o quadro real do desastre, a ser apresentado em posterior encontro com o Secretário da

---

<sup>17</sup> De acordo com a *homepage* da COHAB/SC, esta criou o Projeto Reação Habitação 2008/2009 no intuito de “viabilizar a recuperação, reconstrução de moradias de famílias carentes atingidas com as enchentes ocorridas em novembro/2008, nos municípios do Vale do Itajaí; Propiciar a construção de novas moradias para famílias carentes residentes em áreas ribeirinhas ou de encostas, impróprias para a habitação, de modo a prevenir novas calamidades”. Para tanto, de acordo com a reunião de 11 de fevereiro a COHAB/SC teceu algumas considerações sobre os requisitos do projeto, como: as casas serão de aproximadamente 30m<sup>2</sup> construídas com recursos da COHAB/SC, porém o terreno poderá ser financiado em até 60 meses; os pré-requisitos para inserção da família no projeto: renda familiar de três salários mínimos, se possuir terreno deve ter escritura pública, responder ao Relatório Sócio-habitacional e Ato de Interdição, expedido pela Defesa Civil (COHAB/SC, 2009).

SMHSA, para avaliação de futuros encaminhamentos.

Das visitas realizadas identificou-se majoritariamente o problema de precariedade habitacional intensificada pela ação das intensas chuvas, compreendida como um novo tipo de demanda relacionada à manutenção da vida destes sujeitos.

Nesse processo dinâmico de busca por alternativas concretas para a solução dos problemas apresentados, particularmente os de precariedade habitacional intensificados pela ação das chuvas que foram aparecendo ao longo do tempo, ainda que essas moradias não tenham sido interditadas em caráter temporário ou permanente, a Defesa Civil Estadual repassou R\$ 250.000,00 a SMHSA que fez a aquisição de materiais de construção no atendimento dessas demandas no regime de auto-construção.

De acordo com relatório mensal técnico social de abril de 2009, da equipe de assistentes sociais do Maciço, em março o serviço social da SMHSA participou do "Workshop de tecnologias para a prevenção de catástrofes naturais em SC", buscando a qualificação dos seus técnicos. A motivação da realização do Workshop se deu através da intensificação da ocorrência de desastres no Estado, de maneira que o Governo do Estado de Santa Catarina instituiu um Grupo Técnico Científico de trabalho multi-institucional e multidisciplinar vinculado ao Grupo Reação, através do Decreto nº 1940 de 3 de dezembro de 2008 e do Protocolo de Intenções firmado entre o Governo do Estado e diversas instituições públicas e universidades de Santa Catarina, com o intuito de pesquisar e analisar alternativas de prevenção aos desastres naturais. Entretanto, por motivos diversos, os profissionais da SMHSA não seguiram em frente, principalmente pela filosofia proposta.

Também na perspectiva da capacitação de técnicos para situações de desastre, a Defesa Civil organizou um curso de capacitação, iniciado em abril de 2009, interrompido depois de algum tempo, em virtude do início da segunda versão do curso de Redução de Riscos, como ocorreu no Maciço, tendo como público-alvo os moradores das comunidades do Maciço da Costeira.

Diante da orientação de parceiros estatais, em junho de 2009, foram realocadas cinco assistentes sociais provenientes de distintos órgãos da PMF, para trabalhar diretamente com as comunidades do Maciço do Morro da Cruz que já estavam previstas no projeto, embora as licitações deram desertas. Estas, além de assumirem as atribuições previstas no Projeto do Maciço, tiveram como tarefa

revisar e reavaliar as situações de todas as famílias que já tinham relatórios elaborados, a fim de identificar novos problemas, passados seis meses do desastre, como também atender à demanda reprimida de aproximadamente 30 famílias.

No que concerne às revisões dos relatórios das demais localidades, foi realocada uma sexta assistente social, para tal finalidade.

Diante do crescimento da equipe de técnicos envolvidos no trabalho, em especial de assistentes sociais, bem como da necessidade urgente de se ter um quadro completo da situação em termos do acompanhamento e controle da situação de emergência das famílias envolvidas, elaborou-se uma planilha quantitativa de revisão das emergências de 2008/2009 a ser preenchida pelas assistentes sociais, tendo como objetivo mensurar e identificar o total de atendimentos, bem como quantificar os principais problemas. A referida planilha também teve o intuito de servir de instrumento de negociação com os gestores, na possibilidade de haver novas alternativas de resolução para os problemas já diagnosticados.

No dia 14 de julho, foi realizada nova reunião entre SMHSA e COHAB/SC a fim de saber o andamento do Projeto Reação - Habitação, que ainda não havia saído do papel, de maneira que o serviço social da SMHSA havia incluído 96 famílias. Nesta reunião, a presidente da COHAB/SC informou sobre um repasse de R\$ 600.000,00 para a aquisição de um terreno na Ilha, podendo assim as famílias posteriormente serem atendidas pelo Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida<sup>18</sup>. Mais tarde a SMHSA foi informada sobre a origem dos recursos para a compra do terreno eram parte das doações do povo brasileiro à Defesa Civil Estadual, que os repassou à COHAB/SC, que por sua vez os repassou à SMHSA/PMF.

Os assistentes sociais, tanto da SMHSA como da SEMAS, nos meses de junho, julho e agosto de 2009 foram procurados pelas famílias que estavam assistidas pelo auxílio-reação em decorrência do vencimento do repasse dos auxílios, na iminência de despejo. Diante de tal situação, iniciou-se uma articulação entre os secretários da SMHSA e SEMAS, na tentativa desta última assumir, através do auxílio-aluguel no valor de R\$ 200,00 a R\$ 300,00, as famílias que estavam assistidas pelo auxílio-reação, enquanto a SMHSA buscava alternativas de moradia definitiva para essas famílias.

---

<sup>18</sup> O programa Minha Casa Minha Vida consiste também no subsídio para a aquisição de empreendimentos na planta, para famílias com renda bruta de até três salários mínimos, pelo fundo do programa habitacional, de acordo com *homepage* oficial da Caixa Econômica Federal.

No dia 18 de setembro de 2009 foi realizada uma reunião extraordinária do Comitê Gestor Participativo do Projeto do Maciço, solicitada pelas lideranças comunitárias, com o intuito de saber sobre o andamento das situações emergenciais oriundas de novembro de 2008, até o momento não resolvidas.

Nessa reunião, os técnicos da SMHSA apresentaram o panorama da situação e posteriormente cada liderança das 16 comunidades do Maciço teceu os devidos comentários. Destaca-se a fala enfática do líder comunitário do Morro do Jagatá sobre a morosidade das respostas, relatando

que também foi chamado na Secretaria Municipal de Obras (SMO) para apresentar suas demandas, solicitando que escolhesse três prioridades, e igualmente nenhuma providência foi tomada. Criticou a estratégia do poder público, avaliando como desrespeito e descaso, pois o secretário adjunto indicou que não tem mais recursos para o ano. No caso de sua comunidade, registrou que a vida de 69 pessoas está em jogo, entre elas 43 adultos e 26 crianças. Questionou qual o valor dos recursos que Florianópolis recebeu para atender as emergências. Ponderou que para a recuperação da SC-401 foram destinados recursos das emergências mas, para atender as situações dos morros e tirar as pessoas do risco, não houve prioridade. Considerou que não dá mais para esperar pela solução da Prefeitura, defende a posição de encaminhamento do caso ao Ministério Público Estadual e indicou que, independentemente da tomada de decisão das demais comunidades, enquanto representante do Jagatá dará esse encaminhamento (SMHSA, 2009).

A fala do líder comunitário expressou o descontentamento geral das comunidades na espera de soluções, passados dez meses do ocorrido, sem que o gestor municipal desse respostas efetivas aos mesmos, ou tampouco apresentasse horizonte concreto de soluções definitivas.

Efetivamente, passados 11 meses, os dados objetivos, fruto dos trabalhos desenvolvidos pelos técnicos da SMHSA e demais órgãos materializaram-se em:

- Recursos no valor de R\$ 600.000,00 para compra de terreno para alocação das famílias atingidas;
- Recursos no valor de R\$ 250.000,00 para a compra de materiais de construção, a ser repassado às famílias que tiveram suas casas atingidas, necessitando fazer reparos nas moradias;
- Realização de 194 visitas de avaliação *in loco*, tendo como demanda reprimida 26 visitas a serem realizadas;
- Identificação e cadastramento de 96 famílias que tiveram suas casas interditadas permanentemente em decorrência das chuvas de 2008, incluídas

no Projeto Reação e no Habitação da COHAB/SC, ainda sem solução;

- Existência de 76 famílias em auxílio-aluguel, sendo que destas, 70 estão no grupo daquelas casas a serem demolidas pelos órgãos de fiscalização do município;
- Das demandas levantadas de precariedade habitacional intensificadas pela ação das chuvas, 23 famílias foram atendidas no Projeto Melhoria Habitacional até outubro de 2009 de um universo de 50 visitas realizadas, no repasse de materiais de construção para a família fazer os reparos relativos à precariedade intensificada pelas intensas chuvas.

Atualmente, a Equipe Força Tarefa da SMHSA está acompanhando os desdobramentos decorrentes dos encaminhamentos realizados através dos diagnósticos elaborados pelos técnicos da instituição.

Diante do relato da experiência dos técnicos da SMHSA e em específico do trabalho do serviço social na resposta aos danos e prejuízos ocasionados pelas chuvas de novembro de 2008, percebemos dificuldades diversas, seja na realização das visitas, na elaboração de relatórios e, principalmente, nos encaminhamentos necessários ao atendimento aos usuários face aos limites institucionais.

Em que pese as dificuldades aqui trazidas, de sobrecarga de trabalho, de falta de sintonia entre os diversos órgãos envolvidos, de sobreposição de atividades, de demora nas decisões e respostas objetivas e diretas no sentido de resolução da situação por parte do poder local, estadual e federal da falta de um trabalho mais estruturado e planejado, da ausência dos sujeitos, principais afetados pelas instâncias de decisão estatal, percebe-se a importância do assistente social em situações de desastre, na garantia intransigente dos direitos desses usuários.

Assim, procuramos sistematizar a ação profissional do Serviço Social na equipe multiprofissional e interinstitucional da SMHSA no atendimento às vítimas das chuvas, uma vez que

[...] faz-se necessário um processo de sistematização das mesmas, ou seja, um resgate de experiências que seja ilustrativamente rico dos procedimentos utilizados como problematizadores das questões relativas ao exercício profissional, alcançando a socialização da experiência a um patamar da discussão que contribua tanto para o amadurecimento intelectual como para maior reconhecimento do Serviço Social (ALMEIDA, 2007, p. 404).

Nesse sentido, a sistematização da ação profissional é importante para

se transformar em objeto de reflexão e em reconhecimento do Serviço Social nos espaços institucionais, tanto na prevenção, preparação, resposta e acompanhamento das vítimas atingidas, como na reconstrução dos danos e prejuízos ocasionados, principalmente, pelas intensas chuvas em Florianópolis e grande parte de Santa Catarina em novembro e 2008, pois como salienta Iamamoto:

[...] cabe ao profissional captar as novas mediações e requalificar o fazer profissional, identificando suas particularidades e descobrir alternativas de ação. Tal ação é de um sujeito profissional que tem competência para propor, para negociar com a instituição os seus projetos, para defender o seu campo de trabalho, suas qualificações e funções profissionais (IAMAMOTO, 2006, p. 21).

Entendemos ser fundamental, o Serviço Social da SMHSA, avaliar os limites e possibilidades construídos nesta experiência, para avançar na direção de uma ação profissional comprometida, no que tange à garantia dos direitos dos cidadãos afetados pelos desastres, tema a ser abordado no próximo item.

### **2.3 Limites e possibilidades postos ao serviço social**

De acordo com o relato da experiência do Serviço Social da SMHSA numa perspectiva multiprofissional, na resposta e acompanhamento das consequências geradas pelas intensas chuvas de novembro de 2008, no município de Florianópolis, percebemos, o potencial de atuação do Serviço Social, pautado na Lei nº 8.662/1993 que regulamenta a profissão<sup>19</sup>, no Código de Ética de 1993<sup>20</sup> instrumentos estes pautados pelo Projeto Ético-Político Profissional<sup>21</sup>, uma vez que o

<sup>19</sup> De acordo com Iamamoto a Lei nº 8.662/1993, que regulamenta a profissão estabelece também nos seus artigos 4º e 5º as competências e atribuições privativas do assistente social. As competências caracterizam-se pela capacidade para dar resolatividade a um dado assunto, embora estas não sejam exclusivas de uma única profissão. Já as atribuições privativas “são prerrogativas exclusivas ao serem definidas enquanto matéria. Área e unidade de Serviço Social (IAMAMOTO, 2009, p. 21).

<sup>20</sup> Para Simões (2007), o Código de Ética de 1993 atribuiu maior amplitude política para a atuação profissional, através de novos valores éticos baseados na definição mais abrangente no compromisso com os usuários, com base na liberdade, democracia, cidadania, justiça e igualdade social. Cabe destacar que nesse Código de 1993, no Título II que dispõem dos direitos e das responsabilidades gerais do Assistente Social, no Artigo 3º – São deveres do Assistente Social, em específico a alínea d) participar de programas de socorro à população em situação de calamidade pública, no atendimento e defesa de seus interesses e necessidades. Esta alínea chama ao compromisso dos Assistentes Sociais de trabalharem em situações de calamidade pública, o que corrobora e relaciona o Serviço Social no acompanhamento e resposta às consequências oriundas dos desastres.

<sup>21</sup> O Projeto Ético-político da profissão configura-se um horizonte ético para a profissão, que segundo Netto, “tem em seu núcleo o reconhecimento da liberdade como valor central – a liberdade concebida

Serviço Social ancora-se na defesa dos preceitos democráticos, dos direitos da cidadania, das políticas sociais estatais de carácter universalizante, como também na emancipação dos cidadãos, no enfrentamento da questão social fruto do modo de produção capitalista (IAMAMOTO, 2004).

Netto (2004) assinala que o desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a questão social, de maneira que diferentes estágios produzem diferentes manifestações da questão social. Isto é, não existe uma nova questão social, mas, sim, novas manifestações com base nas diferentes fases capitalistas. O referido autor enfatiza que a questão social é constitutiva do desenvolvimento capitalista, de maneira que não se suprime a questão social conservando o capitalismo.

Segundo Iamamoto (2004), a questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, sendo impensáveis sem a regulação do Estado. Tem em sua origem o carácter de produção coletiva (pelos trabalhadores), embora a apropriação desta seja privada (pelos capitalistas), podendo provocar insatisfações e rebeldias por parte da classe oprimida, de maneira a criar uma consciência de classe na luta pela ampliação das políticas sociais universalizantes, a fim de diminuir as desigualdades geradas pela própria contradição capital e trabalho.

Desta forma, como o objeto de intervenção do Serviço Social constituem-se das múltiplas expressões da questão social, parte constitutiva do desenvolvimento capitalista, podemos relacionar a importância da ação profissional quando da ocorrência de desastres naturais, uma vez que estes agudizam as próprias desigualdades sociais existentes na sociedade, bem como evidenciam também as diversas vulnerabilidades postas, de acordo com a forma de organização, produção e reprodução social.

Assim, como a forma de organização, produção e reprodução social na historicamente, como possibilidade de escolha entre alternativas concretas; daí um compromisso com a autonomia, a emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais. Consequentemente, este projeto se vincula a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, sem exploração/dominação de classe, etnia e gênero. A partir destas opções que o fundamentam, tal projeto afirma a defesa intransigente dos direitos humanos e o repúdio do arbítrio e dos preconceitos, contemplando positivamente o pluralismo, tanto na sociedade como no exercício profissional. [...] Do ponto de vista estritamente profissional, o projeto implica o compromisso com a competência, que só pode ter como base o aperfeiçoamento intelectual do assistente social. Daí a ênfase numa formação acadêmica qualificada, fundada em concepções teórico-metodológicas críticas e sólidas, capazes de viabilizar uma análise concreta da realidade social – formação que deve abrir via à preocupação com a (auto) formação permanente e estimular uma constante preocupação investigativa” (NETTO, 2006, p. 155).

atualidade se apresenta orientada pela racionalidade econômica, a qual desconsidera a sustentabilidade socioambiental em favor da garantia e manutenção da sociedade de consumo, essa questão nevrálgica resulta nas consequências relativas ao uso irracional do meio ambiente gerando, assim, um desequilíbrio global e grandes impactos ambientais, ocasionado pela ação indiscriminada da sociedade que visa a manutenção do modo de produção capitalista e não percebe as iminentes consequências desses desastres ocasionados por essa exploração indiscriminada.

Diante disso, além de compreender essas manifestações imediatas ocasionadas pelos desastres e evidenciadas pelas desigualdades sociais, é importante fazer a leitura conjuntural levando em consideração os aspectos históricos, sociais, culturais e econômicos, para compreender as múltiplas determinações que intensificam as consequências dos desastres naturais. Tal leitura possibilita ao Serviço Social fazer mediações teórico-críticas para subsidiar uma ação profissional competente. De acordo com Iamamoto,

O exercício da profissão exige um sujeito profissional que tenha competência para propor, para negociar com a instituição os seus projetos, para defender o seu campo de trabalho, suas qualificações e atribuições profissionais. Requer ir além das rotinas institucionais para buscar apreender, no movimento da realidade, as tendências e possibilidades, ali presentes, passíveis de serem apropriadas pelo profissional, desenvolvidas e transformadas em projeto de trabalho (IAMAMOTO, 2009, p. 25).

A autora reconhece no movimento da realidade as tendências e possibilidades passíveis de serem apropriadas pelos assistentes sociais e transformá-las em alternativas profissionais, para reiterar as alternativas de ação do serviço social frente às consequências dos desastres, visto como espaço profissional profícuo, buscando a autonomia, emancipação e direitos dos usuários afetados pelos desastres.

Destarte, na tentativa de buscar referências nacionais documentadas, constatamos a escassez de publicações relativas à ação profissional do Serviço Social brasileiro em situações de emergência frente aos desastres.

Diante desse quadro, para evidenciar e qualificar a ação profissional do Serviço Social frente aos desastres, recorreremos a referências internacionais no que concerne a ação profissional dos trabalhadores sociais da Costa Rica, através da publicação “La Intervención del Trabajador Social em Situaciones de Desastre”, do Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica, frente aos desastres.

Rojas elenca uma série de ações a serem efetuadas pelo assistente social nas distintas fases de desastres:

Este profesional, debidamente capacitado, puede desarrollar una serie de acciones, que se señalan a continuación:

#### FASE ANTES DEL DESASTRE

- participar en la toma de decisiones.
- Brindar educación en la prevención y actuación en un eventual desastre.
- Planificar y coordinar con la Comisión Nacional de Emergencia cursos y charlas educativas para la población.
- Planificar y coordinar con entes públicos y privados de la zona para el establecimiento de programas educativos en cada Institución.
- Contribuir e elaborar planes de evacuación en las Instituciones públicas y privadas.
- Educar la población en el manejo del Stress ante un eventual desastre.
- Coordinar con la Cruz Roja y otras instituciones cursos de primeros auxilios para la población.
- Aportar sus conocimientos teóricos en la elaboración de un diagnóstico de análisis de vulnerabilidad de la zona en el diseño de un plan de acción ante eventual desastre.
- De acuerdo a la vulnerabilidad formar grupos de trabajo.
- Promover la participación de grupos voluntarios para capacitarlos en evacuación y rescate de heridos.

#### FASE DURANTE LA EMERGENCIA

- Participar en la toma de decisiones.
- Coordinar la fase de evaluación de daños.
- Coordinar al funcionamiento de los albergues (personas damnificadas).
- Debe velar por garantizar una atención integral a los albergados.
- Establecer un censo diario de personas albergadas.
- Elaborar un formulario para estudio social de los damnificados.
- Elaborar un reglamento de funcionamiento para el albergue.
- Debe brindar tratamiento de intervención en crisis a las personas que los requieran.
- Colaborar en la evacuación de personas que se encuentren en riesgo.
- Coordinar con las diferentes instituciones a fin de que éstas suplan los materiales necesarios para enfrentar el estado de emergencia.
- Coordinar con las diferentes con el Comité de Emergencia para que cubra aquellas necesidades que se presenten y que no pueden ser abastecidas por las instituciones a nivel local.
- Planificar y coordinar un programa de educación en la salud en los diferentes albergues (saneamiento, alimentación, control de desechos, construcción de letrina, creación y gestión, servicio de agua, protección de alimentos).
- Llevar a cabo un trabajo de grupos que le permita establecer comisiones, tomando en cuenta destrezas y habilidades de las personas evacuadas que serán los responsables de ejecutar las acciones.
- Conformar y dirigir un equipo de trabajo con personal de salud, el cual debe velar las condiciones sanitarias del albergue.

#### FASE POSTERIOR AL DESASTRE

- Contribuir a determinar las necesidades sociales que la emergencia ha producido.
- Elaborar estudios sociales para las familias para las familias afectadas.
- Coordinar con la Comisión de Emergencia para brindar respuesta a las necesidades de los afectados.
- Promover la coordinación con instituciones públicas y privadas, gobiernos amigos para conseguir apoyo económico y técnico para la reconstrucción del lugar.
- Sistematizar la experiencia.

- Promover el desarrollo de potencialidades de los individuos, grupos y comunidad para lograr su participación en el proceso de reconstrucción.
- Sistematizar la experiencia.
- Promover la coordinación interinstitucional e interdisciplinaria para lograr la máxima utilización de los recursos humanos y materiales existentes.
- Planificar y coordinar proyectos socio productivos con los damnificados (ROJAS, 1992, p. 45-47).

Podemos perceber na citação de Rojas, a importância do Serviço Social em situações de emergência, assim como a organização sistemática de suas atribuições através das fases antes, durante e depois dos desastres.

Rojas avança ainda destacando quais conhecimentos são fundamentais para uma ação profissional competente:

Conceptualización de desastre; Tipos de desastres; Características propias de algunos desastres; Organización para situaciones de desastre; Planificación a nivel de comunidades (Diagnóstico de Vulnerabilidad; Inventario de recursos; elaboración de planes específicos); Evacuación; Albergues; Primeros auxilios; Educación sanitaria de los grupos vulnerables (ROJAS, 1992, p. 48).

Rojas ainda evidencia que,

El trabajador Social está preparado para el trabajo con individuos, grupos, y comunidad, y tiene gran facilidad para intervenir en acciones educativas, es en este sentido que considero que brindándole apoyo teórico puede jugar un papel de transcendencia en la prevención y mitigación de los desastres (ROJAS, 1992, p. 47).

Cabe salientar, que de acordo com a publicação "Gestão e mapeamento de riscos socioambientais" [2006?] do Ministério das Cidades já estão previstos na estrutura mínima nos COMDECs geólogos, engenheiros e assistentes sociais, tendo como objetivo desenvolver as ações estabelecidas para o gerenciamento do risco de desastres. Um exemplo brasileiro dessa estrutura localiza-se na Prefeitura de Recife na Defesa Civil Municipal.

Ousa-se fazer uma breve aproximação abaixo, para assinalar a imensa possibilidade de ação profissional do Serviço Social da SMHSA, na resposta a situações de desastre relacionando à ação profissional do Serviço Social, na perspectiva da Política Nacional de Defesa Civil, às fases de administração dos desastres como: antes (prevenção e preparação), durante (resposta) e depois (reconstrução), bem como no reconhecimento da atuação do Serviço Social inserido no Projeto de Infraestrutura, Habitacional e Social do Maciço do Morro da Cruz, baseados na "Ação de apoio à prevenção e erradicação de riscos em

assentamentos precários, no âmbito do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários" (MINISTÉRIO DAS CIDADES, [2006?], p. 22).

Assim, de acordo com as fases de administração dos desastres podemos evidenciar a ação do Serviço Social como:

- Antes – fase de prevenção e preparação: os Assistentes Sociais poderão desenvolver ações relacionadas à orientação socioeducacional (percepção de riscos, educação ambiental, ampliação da autonomia e emponderamento político, entre outros), na publicização de informações, direitos e de espaços políticos que discutem e pensam as medidas mitigatórias para os desastres naturais e em também provocar/participar discussões no espaço de atuação, universidades, sociedade civil e órgãos competentes a intenção de criar projetos, programas e políticas que contemplem as ações realizadas nas situações de desastres, bem como a necessidade de colaborar com a Política Municipal de Redução de Riscos, os Planos de Contingências, o Plano Diretor de Defesa Civil, o Plano Diretor Municipal, dentre outros.
- Durante – fase de resposta: na situação de atendimento no momento do desastre acontecido, o profissional de Serviço Social junto à instituição na qual trabalha poderá realizar trabalhos multidisciplinares como visitas técnicas para o levantamento socioeconômico e situação habitacional das famílias atingidas, acompanhamento das famílias atingidas, planejamento e administração de abrigos temporários, encaminhamento à rede de proteção social no caso de famílias que necessitam de abrigo, auxílios alimentação, transporte, higiene e aluguel, bem como a participação contínua em capacitações e espaços de decisão de poder, no que se refere a pensar uma política.
- Depois – Fase de reconstrução: na situação de pós-desastre o assistente social poderá acompanhar as famílias que estão desabrigadas e desalojadas, no que tange monitoramento e manutenção do prazo dos auxílios recebidos e, também, na publicização da resposta do poder público na situação de perda total ou parcial da moradia em que o indivíduo ou família não tem condições de arcar com os custos para responder ao desastre ocorrido, além de sistematizar a ação profissional realizada.

Portanto, diante dos limites e possibilidades postos, em específico através da experiência do Serviço Social da SMHSA numa perspectiva multiprofissional, Yasbek assinala que diante do caos, que a reprodução ampliada da questão social é reprodução ampliada das contradições sociais, e que não há rupturas no cotidiano sem resistência, sem enfrentamentos, e que a 'intervenção dos assistentes sociais circunscreve o terreno de disputa'. Nesse terreno encontra o desafio de sair da lentidão, de construir, reinventar mediações capazes de articular a vida social das classes subalternas com o mundo público dos direitos da cidadania (YASBEK, 2004).

Tais palavras são inspiradoras para não se perder de vista a resistência do Serviço Social da SMHSA na busca pela garantia do direito à cidade, bem como à moradia, como o exemplo daquelas pessoas que se encontram em auxílio-aluguel a espera de solução definitiva.

Isto posto, pretende-se nos próximos capítulos avançar no aprofundamento de conceitos relacionados aos riscos de desastres, à questão urbana, na busca pela compreensão das determinações históricas do desenvolvimento da organização das sociedades, que potencializam a ocorrência dos desastres, numa perspectiva de maior compreensão ao acesso à cidade plena.

### 3 O QUE SE ENTENDE POR RISCOS DE DESASTRES

*Quando o Velho Chico se acordar  
Eu vou sentir forte emoção  
Pensar que estou vendo o mar  
Em plena seca do sertão*

*Velho Chico (Rio São Francisco)  
Ritacos*

Através da experiência do trabalho multiprofissional e interinstitucional do Serviço Social da SMHSA descrito no capítulo anterior, pretende-se aqui estabelecer a complexa relação do exercício profissional dos assistentes sociais, em conformação com as fases de administração dos desastres (geralmente) identificadas como: prevenção, preparação, resposta e reconstrução (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, [2003?]), ordenadas em decorrência de desastres de ordem natural e/ou por ações antropogênicas<sup>22</sup>, potencializados tanto pelo aquecimento global e mudanças climáticas<sup>23</sup> como, também, pelos padrões de produção e ocupação desordenada das cidades.

Pretende-se ainda aprofundar a discussão sobre desastres e suas consequências de forma a realizar mediações teórico-críticas, buscando concepções de distintas perspectivas como: a Política Nacional de Defesa Civil, a Sociologia Ambiental, a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD/ONU) e a Geografia Humana. Assim, abaixo vamos discorrer sobre desastres, riscos, vulnerabilidades e racionalidade econômica.

Para Duarte (CEPED/UFSC<sup>24</sup>, 2008, p. 25), em consonância com a Política Nacional de Defesa Civil<sup>25</sup>, entende-se por desastre o resultado de um fenômeno de ordem natural, antropogênica ou mista sobre um ecossistema, de maneira a causar

<sup>22</sup> “Natureza da transformação induzida pela ação humana” (SANTOS, 2007, p. 176).

<sup>23</sup> De acordo com o glossário do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), órgão das Nações Unidas, que coleta e analisa as mudanças do clima. Estas são “Importante variación estadística em el estado medio del clima o em su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más). El câmbio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos em lá composición de lá atmosfera o em el uso de las tierras (IPCC, 2009).

<sup>24</sup> Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina (CEPED/UFSC), considerado referência em pesquisa sobre desastres em Santa Catarina, no qual Duarte é colaborador do livro “Os CONSEGs e a Redução de Riscos”.

<sup>25</sup> A Política Nacional de Defesa Civil é um documento de referência para todos os Órgãos de Defesa Civil aprovado pelo Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC). Esta Estabelece diretrizes, planos e programas prioritários para o desenvolvimento de ações de redução de desastres em todo país, bem como a prestação de socorro e assistência às populações afetadas por desastres (DUARTE, 2008).

danos humanos, materiais, ambientais, bem como prejuízos econômicos e sociais. Esses são classificados ainda conforme sua origem, evolução e intensidade.

Ainda, conforme Duarte (2008, p. 26), caracteriza os desastres quanto à origem, através da divisão, em três categorias: naturais, humanos (antropogênicos) e mistos. Os desastres naturais são provocados por fenômenos e desequilíbrios da natureza, de forma independente da ação humana; ainda são subdivididos e classificados quanto à 'origem sideral', relativos ao impacto de corpos siderais e meteoritos; relacionados a 'geodinâmica terrestre externa', relativos aos fenômenos meteorológicos como vendavais, chuvas, geadas e secas; relacionados com a 'dinâmica terrestre interna', relativos aos fenômenos tectônicos, como terremotos, *tsunamis*, escorregamento de solo, voçorocas<sup>26</sup>, dentre outros; e relacionados com equilíbrios no conjunto de populações, relativos a pragas animais e vegetais, como as epidemias de gripe, malária, AIDS, dentre outras.

Quanto aos 'desastres de origem humana ou antropogênica' Duarte (2008, p. 27) destaca que são provocados por ações ou omissões humanas. Tais ações ou omissões são agrupadas em três categorias: desastres 'humanos de natureza tecnológica', oriundos do uso de tecnologias, como os meio de transporte, produtos perigosos e explosões, dentre outros; de 'natureza social', oriundos do desequilíbrio nos inter-relacionamentos econômicos, políticos e sociais, bem como o desemprego, a marginalização social, a violência, a criminalidade, dentre outros; e de 'natureza biológica', oriundos do subdesenvolvimento, da pobreza e da redução de eficiência dos serviços promotores da saúde pública contra surtos de epidemias.

No que concerne os desastres de 'origem mista', ainda conforme Duarte (2008, p. 28), estes ocorrem quando as ações ou omissões humanas potencializam as consequências dos desastres naturais. São classificados com relação a 'geodinâmica terrestre externa', de acordo com a ocorrência de chuva ácida, efeito estufa, mudanças climáticas e redução da camada de ozônio; e a 'geodinâmica terrestre interna', de acordo com a ocorrência de desertificação e a salinização do solo.

Os desastres ainda podem ser classificados conforme sua 'evolução'. Assim, Duarte (2008, p. 29) os caracteriza como: 'súbitos ou de evolução aguda',

<sup>26</sup> Segundo Araújo, Almeida e Guerra (2005, p. 24), "a forma mais comum de erosão é a perda da camada superficial do solo pela ação da água e/ou do vento. [...] Uma forma mais extremas de erosão é a deformação do terreno, de maneira que a água pode causar voçorocas, isto é, canais mais profundos que podem ser cortados por fluxos de água maiores difíceis ou impossíveis de serem remediados".

considerados de evolução rápida e conhecido pela violência dos fenômenos que os causam, como por exemplo, vendavais enchentes e acidentes industriais; 'graduais ou de evolução lenta', são os que evoluem progressivamente no decorrer do tempo, como por exemplo, a estiagem, desertificação e a erosão do solo; e a somação de efeitos parciais, que são caracterizados pela soma de vários acidentes, num determinado período, como por exemplo, a incidência de acidentes de trânsito, a criminalidade, que muitas vezes ultrapassam os danos produzidos em desastres como enchentes e vendavais.

Duarte (2008, p. 29-30) também destaca que a classificação dos desastres quanto à 'intensidade' é observada com base na necessidade de recursos para o restabelecimento da situação de normalidade como também a disponibilidade desses recursos na comunidade afetada e nos demais parceiros.

Assim, a intensidade dos desastres pode ser classificada em quatro níveis: 'nível I', de pequeno porte, facilmente suportáveis e superáveis pelas comunidades afetadas; 'nível II', de médio porte, sendo que os danos e prejuízos podem ser superados com recursos da própria comunidade, desde que exista mobilização comunitária; 'nível III', de grande porte, sendo que este ocorre quando existe incremento de auxílio externo além dos recursos locais para a redução de danos ou prejuízos; e 'nível IV', de muito grande porte, sendo que este necessita de ajuda externa à área afetada (DUARTE, 2008, p. 30).

Na perspectiva da sociologia ambiental, Valencio<sup>27</sup> define desastre como a concretização do risco, ou seja, uma interação nociva entre um evento natural ou tecnológico e a organização social, que coloca em desequilíbrio as rotinas de um dado lugar e gera elevados danos. Estes podem ser temporais, materiais e psicossociais, de reabilitação e reconstrução. A autora destaca ainda que a forma como a sociedade se organiza para fazer escolhas territoriais, tecnológicas, de sistema de conhecimento, de estilos de vida, de formulações e implementações políticas influenciam (ou não) na predisposição da ocorrência de desastres. Ou seja, existe uma co-responsabilidade dos sujeitos (VALENCIO, 2005, p. 165).

Na mesma perspectiva, Ribeiro<sup>28</sup> (1995, p. 24) define desastres como,

---

<sup>27</sup> Para maiores informações, consulte a base de dados do Sistema de Currículos *lattes*, Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio em <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=B471655>.

<sup>28</sup> Manoel João Ribeiro é Sociólogo do Serviço Municipal de Proteção Civil da Câmara Municipal de Lisboa, Portugal. Este escreveu o artigo "Sociologia dos Desastres" publicado na revista *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º18, 1995, p. 23-43.

processos intrínsecos à sociedade e às dinâmicas de construção social do ambiente, compreendido como processo social. Nesse sentido, quando define desastres enquanto processos sociais, os classifica em três fases: a 1ª fase de 'produção/reprodução', entendida pelas relações sociais que configuram os processos produtivos e as dinâmicas imbricadas na interação entre sociedade e ambiente construído. É nessa fase em que são definidas decisões globais importantes para o futuro da sociedade podendo, assim, contribuir na redução dos riscos de desastres, ou ao contrário, aumentar as vulnerabilidades da própria sociedade; a 2ª fase de 'ruptura/emergência', conhecida pelo momento concreto da ocorrência do desastre, que evidencia o confronto entre o grau de preparação da sociedade e as consequências ocorridas pelo evento, resultando na alteração do cotidiano, mediante a necessidade de resposta imediata frente aos danos ocorridos; e a 3ª fase de 'reconstrução/desenvolvimento social', caracterizada por uma situação pós-desastre, tendo como objetivo traçar as principais estratégias para recuperação da sociedade em decorrência dos desastres (RIBEIRO, 1995, p. 26-28).

Destarte, também Ferrero<sup>29</sup> (2003, p. 7) enfatiza que os 'desastres' não são apenas naturais, mas sim socionaturais, ou seja, são produtos da materialização dos riscos existentes, potencializados (ou não) pelas decisões da sociedade, dificilmente planejados ou mitigados, sendo que os desencadeadores das ameaças naturais (terremoto, inundações, vendavais...) somente aumentam a vulnerabilidade da população afetada.

Há autores que estabelecem a relação desastres, 'danos e prejuízos' à sociedade conforme seu grau de vulnerabilidade. Dessa forma, é possível diferenciá-los. Assim, para Duarte (2008, p. 31-33) se faz necessário diferenciar danos de prejuízos, tendo em vista que o dano se refere à "intensidade das perdas humanas, materiais ou ambientais ocorridas", classificado em três categorias: 'danos humanos' – são avaliados conforme o nível de pessoas atingidas pelos desastres, tendo como intuito dimensionar e especificar o número de mortos, feridos graves, feridos leves, enfermos, desaparecidos, desalojados, desabrigados e deslocados<sup>30</sup>;

---

<sup>29</sup> Arquiteto. Investigador do CONICET. Diretor da Área de Assessoramento, Capacitação e Transferência de AVE/CEVE. Também professor da Universidade Nacional de Córdoba – Argentina. Atual Coordenador internacional de la Red XIV-G "Habitat em Riesgo", Subprograma XIV – Programa CYTED.

<sup>30</sup> Conforme pesquisa realizada por Duarte (2008, p. 32) através do Glossário de Defesa Civil (2002), entende-se por desalojado, aquele que foi obrigado a abandonar temporariamente ou definitivamente a sua habitação e não carece de abrigo provido pelo sistema. Os desabrigados são aqueles cuja habitação foi afetada por dano ou ameaça de dano e que necessita de abrigo provido pelo sistema.

'danos materiais' – define o número de unidades danificadas ou destruídas e estima o volume de recursos financeiros necessários para a recuperação. Estes danos são avaliados em dois níveis de prioridade (prioridade I – instalações públicas e comunitárias de infraestrutura, prestadoras de serviços essenciais e residências de pessoas de baixa renda; e prioridade II – instalações privadas, prestadoras de serviços essenciais e de manutenção de atividade econômica); e 'danos ambientais' – devem ser avaliados meticulosamente, por se tratarem de danos de difícil reversibilidade, de forma a estimar os recursos necessários para a reabilitação do meio ambiente. Cabe salientar que os principais danos ao meio ambiente consistem na contaminação e/ou poluição da água; contaminação, poluição e/ou degradação do solo, poluição do ar atmosférico, dentre outros.

Já 'prejuízo', segundo Duarte (2008, p. 32), "é a medida da perda relacionada com o valor econômico, social e patrimonial de um determinado bem em circunstâncias de desastre" sendo estes classificados em: 'prejuízos econômicos' – relativos à avaliação da perda de atividade econômica potencial ou existente, como perda de safras e rebanhos, interrupção ou diminuição de atividades de prestação de serviço e paralisação de produção industrial. Tais prejuízos devem ser comparados com a capacidade econômica do município afetado; e 'prejuízos sociais' – relativos à função da queda do nível de bem estar da comunidade afetada e do aumento dos riscos à saúde e à segurança da população. Estes prejuízos são quantificados em função dos recursos necessários para restabelecer os serviços essenciais. O autor destaca que, enquanto dano descreve o que foi perdido, o prejuízo dimensiona essas perdas em termos financeiros (DUARTE, 2008, p. 33).

Na perspectiva da Política Nacional de Defesa Civil, segundo Duarte (2008, p. 33), é possível reduzir os riscos de desastres e em consequência disso os danos e prejuízos, através da prevenção. No entanto, para realizar a prevenção é necessário conhecer os riscos que indicam a possibilidade de desastre. Dessa forma, entende-se por 'risco de desastre', conforme Duarte (2008, p. 37), "a estimativa da probabilidade e magnitude dos danos e prejuízos em um cenário, resultantes da interação entre uma ameaça ou evento, e as características de vulnerabilidade ou capacidade que este cenário possui".

Na perspectiva sociológica de Ribeiro (1995, p. 26), define os 'riscos'

---

Já os deslocados são cidadãos, que por motivo de desastre, perseguição política ou religiosa são obrigados a migrar da região que habita para outra mais propícia.

genericamente como a possibilidade de um desastre acontecer, ou seja, caracteriza-se pela ameaça sentida na sociedade face a determinada situação de ruptura física, econômica ou cultural, provocada pela eventual ocorrência de um desastre. O referido autor destaca que é o próprio processo de produção e desenvolvimento das sociedades modernas que potencializam os riscos.

Em termos práticos, o Governo Federal Brasileiro através do Ministério das Cidades, em 2003, instituiu a Ação de Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários, no âmbito do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 22), adotando assim a classificação internacional para conceituar os riscos, conforme Estratégia Internacional de Redução de Riscos de Desastres da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>31</sup>.

Segundo EIRD/ONU (2004 *apud* Ministério das Cidades, 2006), os riscos podem ser classificados em 'naturais, tecnológicos e degradação ambiental'. Os 'riscos naturais' são processos ou fenômenos naturais que ocorrem na biosfera e podem resultar em danos. Estes podem ser classificados de acordo com sua 'origem', sendo 'geológicos, hidrometeorológicos e biológicos'.

Os 'riscos naturais de origem geológica' são considerados fenômenos terrestres naturais associados a processos endógenos tectônicos ou exógenos, como o movimento de massa. Os fenômenos relativos aos riscos naturais de origem geológica são terremotos, maremotos, *tsunamis*, atividade ou emissões vulcânicas e movimentos de massa (deslizamentos, queda de rochas, corridas de lama, deslizamentos submarinos, colapsos e atividades de falhas geológicas). Os 'riscos naturais de origem hidrometeorológicas' são processos naturais ou fenômenos de ordem atmosférica, hidrológica e oceânica. Os fenômenos relativos aos riscos 'naturais de origem hidrológica' são inundações, fluxos de detritos ou de lama, erosão hídrica e costeira, ciclones tropicais, tempestades, chuvas e outros eventos climáticos severos, raios, relâmpagos, secas, desertificação, incêndios florestais, temperaturas extremas, tempestades de areia e poeira, solos congelados e avalanches de neve.

---

<sup>31</sup> Segundo *homepage* das Nações Unidas do Brasil, a "Organização das Nações Unidas (ONU) é uma instituição internacional formada por 192 Estados soberanos. Fundada após a 2ª Guerra Mundial para manter a paz e a segurança no mundo, fomentar relações cordiais entre as nações, promover progresso social, melhores padrões de vida e direitos humanos. Os membros são unidos em torno da Carta da ONU, um tratado internacional que enuncia os direitos e deveres dos membros da comunidade internacional".

Já os 'riscos naturais de origem biológica', conforme EIRD/ONU (2004 *apud* Ministério das Cidades, 2006) são considerados processos de origem orgânica decorrentes de vetores biológicos, incluindo exposição a micro-organismos patogênicos, toxinas e substâncias bioativas. Os fenômenos relativos aos riscos biológicos são surtos de doenças epidêmicas, contágio por planta ou animal e infestações extensivas (pragas de gafanhotos) EIRD/ONU (2004 *apud* MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 13).

E os 'riscos tecnológicos', conforme EIRD/ONU (2004 *apud* Ministério das Cidades, 2006), caracterizam-se através do perigo associado a acidentes tecnológicos ou industriais, falhas estruturais ou humanas que possam causar perdas de vida, ferimentos, danos à propriedade, ruptura social ou econômica, ou danos ambientais, quase sempre associados a riscos antropogênicos, como, poluição industrial, emissão nuclear e radioatividade, lixo tóxico, ruptura de barragens, acidentes de transporte ou acidentes tecnológicos (explosões, incêndios e derramamento de produtos perigosos).

No que concerne os 'riscos de degradação ambiental', segundo EIRD/ONU (2004 *apud* Ministério das Cidades, 2006), esses são processos induzidos por comportamento e atividades humanas, às vezes combinados com riscos naturais, que causam danos aos recursos naturais, impactam adversamente processos naturais e ecossistemas. Os efeitos potenciais são variados e podem contribuir para o aumento da vulnerabilidade, frequência e intensidade dos riscos naturais como a degradação da terra, desflorestamento, desertificação, incêndios florestais, perda da biodiversidade, poluição do ar e das águas, mudanças climáticas, subida do nível do mar e diminuição da camada de ozônio EIRD/ONU (2004 *apud* MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 14).

É importante destacar ainda que um conceito mais amplo de 'risco' ganha espaço nas ciências sociais nas últimas décadas em virtude da necessidade de se discutir os excessos e saturações ocasionados pelo desenvolvimento (VALENCIO, 2005, p. 140) da sociedade moderna. Para Valencio (2004 *apud* Giddens, 1991), um dos autores mais expressivos da sociologia de riscos é Giddens. Para o referido autor, o projeto de modernidade<sup>32</sup> falhou diante da elevação das inseguranças nas relações sociais e institucionais, de maneira que o risco seria uma construção

---

<sup>32</sup> Segundo Giddens (1991, p. 11) a "modernidade refere-se a estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do Século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência".

cognitiva com a repercussão da prática social, inerente ao modo de desenvolvimento da sociedade de produzir e se reproduzir socialmente, gerando uma “sociedade de riscos”. Esta sociedade de riscos pode ser,

o estágio corrente de existência social, um processo de autofagia social equidistante da crença nas balizas tradicionais e nos mecanismos usuais de confiança ofertados pelos sistemas de peritos. A desconfiança social acerca do conhecimento perito, ou seja, a desconfiança em relação às práticas tecnológicas, ao discurso de neutralização ou minimização dos perigos à efetividade da monitoração reflexiva da ação, estaria caracterizando esse estágio em que as versões de progresso assimiláveis facilmente outrora estariam passíveis a alguma resistência social (VALENCIO, 2004 *apud* GIDDENS, 1991, p. 71).

Para Siena<sup>33</sup> (2009, p. 28), na sociedade de riscos de Giddens, "as pessoas são constantemente confrontadas com os limites e com as consequências de suas ações", de maneira que é importante a autocrítica da sociedade com relação às suas práticas, pois, atualmente, segundo a referida autora, "lida-se com uma ordem mais humana que natural".

Duarte (2008) destaca que para melhor compreender o que se entende por risco, faz-se necessário entender os demais conceitos relacionados a ele. Por isso, é preciso compreender que o risco de desastre é determinado por uma 'ameaça'. Desta forma, a 'ameaça' é entendida por Duarte (2008, p. 38) como "um fato ou situação que tem a possibilidade de causar danos e prejuízos caso ocorra". As ameaças podem ser o deslizamento de terra em uma encosta, chuva forte, dentre outros.

Ainda para Duarte (2008, p. 38), cada região possui aspectos que potencializam ou não os danos e prejuízos quando afetada por desastres, bem como determinam a capacidade de se recuperar dos danos sofridos. Sendo assim, as características de cada região que podem aumentar os danos provocados pelos desastres são conhecidas por vulnerabilidades, assim como as características que reduzem os danos e melhoram a recuperação da região afetada são conhecidas por 'capacidades'.

O autor mencionado assinala diferentes tipos de 'vulnerabilidades' de acordo com as condições apresentadas de cada região como: 'vulnerabilidade física', 'econômica', 'ambiental' e 'social'. A 'vulnerabilidade física' diz respeito às condições

---

<sup>33</sup> Para maiores informações sobre Mariana Siena, consulte bases de dados de Currículos *lattes* em <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=T996401>.

de conservação e à localização das moradias, equipamentos comunitários como unidades de saúde e escolas em áreas consideradas de risco. A 'vulnerabilidade econômica' se refere à falta de financiamento para produção, desemprego, baixo preço dos produtos agrícolas, dentre outros. A 'vulnerabilidade ambiental' diz respeito ao desmatamento de encostas, poluição dos mananciais de água, esgotamento do solo por práticas agrícolas inadequadas, queimadas, destino incorreto dos resíduos sólidos, dentre outros. Já a 'vulnerabilidade social' se refere a forma de como as pessoas se organizam e se relacionam. Esta vulnerabilidade pode estar subdividida e relacionada com as vulnerabilidades: política (relativa a pequena participação, dificuldade de acesso à informação, ausência de planos e políticas de desenvolvimento nacional, estadual, municipal e comunitário); institucional (relativa à dificuldade dos governos locais, leis que protejam os recursos naturais, disciplinem o uso e a ocupação do solo e garantam a segurança da população); educativa (relativa à precariedade dos programas educacionais para promover a gestão dos riscos e a cultura preventiva em relação aos desastres); organizativa (relativa à deficiência dos mecanismos de organização e mobilização da comunidade para a identificação e resolução dos problemas comuns); e ideológica (relativa a existência de mitos, crenças e valores que estimulam uma visão fatalista sobre os desastres) (DUARTE, 2008, p. 41). Já para Valencio vulnerabilidade,

caracteriza-se pelo potencial de danos e perdas relacionados à concretização da ameaça, o que se vale de uma combinação de fatores, a saber: as condições em que se apresentam os assentamentos humanos; a conscientização existente sobre esses perigos; a infraestrutura, as políticas e a administração pública; e as habilidades organizativas na gestão de desastres (VALENCIO *et al*, 2003).

Para Ribeiro (1995), o conceito de 'vulnerabilidade', particularmente relacionado à problemática dos desastres, é resultante do processo de articulação entre a sociedade e o ambiente construído, de maneira que os riscos evidenciam os fatores de exposição das sociedades aos desastres, ou seja, as suas vulnerabilidades sociais. Deste modo, o autor define vulnerabilidade como um fator do processo de desenvolvimento das relações sociais, que apresenta-se como sinônimo de insegurança e de fragilidade ao perigo. A compreensão de vulnerabilidade, por um lado, Ribeiro (1995, p. 29) considera “o nível e grau de exposição e determinantes perigos, e por outro lado, a capacidade de absorver e recuperar os danos produzidos por parte do sistema ou grupos sociais”. Assim, a

condição de 'vulnerabilidade' é o resultado ou consequência do próprio processo social, refletindo socialmente as relações que definem o tipo e estágio de desenvolvimento de uma sociedade.

Ribeiro acrescenta que em face a uma mesma ameaça, independente de quais sejam o grau de exposição aos riscos, existem vulnerabilidades diferenciadas dentro da própria sociedade decorrente da organização, distribuição e composição social. Deste modo, o referido autor reitera que o desastre é entendido enquanto processos sociais que, e para além dos condicionantes sociais em relação ao acesso à propriedade e ao espaço, às tecnologias e aos sistemas de segurança, implica também a distribuição de renda e de recursos naturais, de maneira estratificada. Diante de tais condicionantes, a análise das vulnerabilidades sociais recai na interpretação e integração das “variáveis de incidência socioestrutural, sociourbanística e sociocultural”<sup>34</sup> (RIBEIRO, 1995, p. 30).

De acordo com o glossário Estratégia Internacional de Redução dos Riscos de Desastres EIRD/ONU, as 'vulnerabilidades' são:

The characteristics and circumstances of a community, system or asset that make it susceptible to the damaging effects of a hazard. There are many aspects of vulnerability, arising from various physical, social, economic, and environmental factors. Examples may include poor design and construction of buildings, inadequate protection of assets, lack of public information and awareness, limited official recognition of risks and preparedness measures, and disregard for wise environmental management. Vulnerability varies significantly within a community and over time. This definition identifies vulnerability as a characteristic of the element of interest (community, system or asset) which is independent of its exposure. However, in common use the word is often used more broadly to include the element's exposure<sup>35</sup> (EIRD/ONU, 2009).

---

<sup>34</sup> Para maior entendimento Ribeiro destaca que as variáveis representam as dimensões sociais indispensáveis para analisar as vulnerabilidades frente aos desastres. Deste modo, as variáveis socioestruturais são compostas pela estrutura etária e sexual, estrutura sócio-profissional, regime jurídico do alojamento, níveis de ensino, família e grupo crítico. As variáveis sociourbanísticas são compostas pela densidade (índice de ocupação), ritmos e modos de utilização, tipo de habitação, tipo de ocupação residente, malha e tecido urbano e equipamentos coletivos. Já as variáveis socioculturais são compostas pelas culturas de risco específicas, ações de capacitação, formação escolar e mecanismos de comunicação (RIBEIRO, 1995, p. 31).

<sup>35</sup> Livre tradução: São as características e circunstâncias de uma comunidade, sistema ou recurso que os fazem vulneráveis à danos em um desastre. Existem vários aspectos vulneráveis, seja baseado em fatores físicos, sociais, econômicos ou ambientais. Exemplos vão de arquiteturas e execuções falhas em construções, proteção inadequada de recursos, falta de informação do público, falta de reconhecimento oficial de riscos e medidas preventivas, e ignorância em gerência ambiental eficiente. Vulnerabilidades variam significativamente em uma comunidade com o tempo. Esta definição identifica vulnerabilidade como uma característica de interesse (de uma comunidade, sistema ou recurso) que é independente da fragilidade contextual deste. Entretanto, o uso comum do termo abrange a fragilidade contextual deste (como, por exemplo, riscos de desabamento em períodos de chuvas, mas não fora deste).

Em linhas gerais, como as vulnerabilidades são um conjunto de características resultantes de diversos fatores que aumentam a possibilidade de sofrer danos e prejuízos em consequência de um desastre (DUARTE, 2008, p. 39), a 'pobreza'<sup>36</sup> entendida como um 'fenômeno multidimensional'<sup>37</sup> (ARREGUI; WANDERLEY, 2009, p. 144), apresenta-se relacionada com o aumento da vulnerabilidade frente aos desastres.

Conforme o Ministério das Cidades, as comunidades empobrecidas são potencialmente as mais vulneráveis frente aos desastres naturais, de forma a deixar ao poder público enorme “responsabilidade sobre as consequências das ocorrências, pela baixa capacidade de autoproteção dessa população” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 16).

Para corroborar com a relação entre pobreza e vulnerabilidade, Arregui e Wanderley citam o artigo de Marandola e Hogan (2005b) no que se refere a retomada das pesquisas realizadas por Susan Cutter<sup>38</sup> na área de catástrofes/perigos naturais, onde esta destaca “a falta de mediações nessas discussões com as questões sobre desenvolvimento social e pobreza e suas relações causais com a vulnerabilidade social”. Segundo Arregui e Wanderley, os autores Marandola e Hogan publicaram artigo originalmente em inglês, em 2005, que posteriormente foi traduzido para português, em 2006, identificam nos escritos de Cutter (1996) a ampliação do raio de compreensão do conceito de vulnerabilidade, que passa a incorporar dimensões sociais e tecnológicas (ARREGUI; WANDERLEY, 2009).

Ferrero (2003, p. 8), reitera os autores citados, de maneira a discorrer que “a la creciente crisis urbana que aqueja a Latinoamérica, se agrega el hecho que los asentamientos mas pobres exponen aún mas su vulnerabilidad al ubicarse muchas veces em áreas de alto riesgo”, podendo acarretar no agravamento dos desastres

---

<sup>36</sup> Para maior entendimento sobre o conceito pobreza, Yasbek esclarece que “a noção de pobreza é ampla, ambígua e supõe gradações. [...] A pobreza é expressão direta das relações sociais vigentes na sociedade e certamente não se reduz às privações materiais. Alcança o plano espiritual, moral e político dos indivíduos submetidos aos problemas da sobrevivência” (YASBEK, 2007, p. 62-65).

<sup>37</sup> Arregui e Wanderley, Doutoradas em Serviço Social, fazem uma reflexão no artigo “A vulnerabilidade social é atributo da pobreza? (2009) sobre pobreza e vulnerabilidade social. De acordo com as autoras [...] “a percepção de pobreza como ausência de renda e, portanto, um fenômeno de natureza financeira – chegando a se propagar a ideia de que o simples crescimento econômico implicaria necessariamente sua redução, a compreensão de que se trata de um fenômeno multidimensional, intrinsecamente vinculado à questão das desigualdades sociais, gerou vastos estudos no mundo e na América Latina” (ARREGUI; WANDERLEY, 2009, p. 144).

<sup>38</sup> Segundo Arregui e Wanderley, Susan Cutter é geógrafa norte-americana, que sistematizou aproximadamente dezoito definições de vulnerabilidade em sua obra (cf. Cutter, 1996).

por evidenciar as vulnerabilidades oriundas das desigualdades sociais existentes em inúmeros países do mundo.

Como resposta ao agravamento e aumento dos desastres no mundo, a Organização das Nações Unidas através da Estratégia Internacional para a Redução de Riscos promoveu a Conferência Mundial sobre a Redução dos Desastres, sendo realizada em Kobe, Hyogo – Japão, de 18 a 22 de Janeiro de 2005. Desta Conferência aprovou-se o presente documento Marco de Ação, com propostas de redução dos riscos 2005 a 2015:

Aumento de la resiliencia de la naciones y las comunidades ante los desastres (en adelante el Marco de Acción). La Conferencia constituyó una oportunidad excepcional para promover un enfoque estratégico y sistemático de reducción de la vulnerabilidad a las amenazas/peligros y los riesgos que éstos conllevan. Puso de relieve la necesidad y señaló los medios de aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (ONU/EIRD, 2005, p. 1).

Frente ao agravamento e aumento das ocorrências de desastres provocados por eventos adversos, os governos de 168 países, dentre eles o Brasil, comprometeram-se a adotar medidas para reduzir o risco de desastres, adotando o referido Marco de Ação.

O Marco de Ação de Hyogo<sup>39</sup> é, pois, um instrumento de cooperação internacional para realizar a implementação das estratégias de redução dos riscos e desastres, sendo adotado pelos países membros das Nações Unidas. O objetivo deste é aumentar a resiliência das nações e comunidades diante de desastres, projetando para até 2015, uma redução considerável das perdas sociais, ambientais e econômicas ocasionadas por desastres.

Para tanto, o Marco de Ação de Hyogo apresenta cinco áreas prioritárias para a tomada de decisões a fim de reduzir os desastres, como: 1 – Garantir que a redução de risco de desastre seja uma prioridade; 2 – Conhecer o risco e adotar medidas; 3 – Desenvolver maior compreensão e conscientização; 4 – Reduzir o risco; 5 – Fortalecer a preparação em desastres para uma resposta eficaz, em todos

---

<sup>39</sup> Segundo *homepage* da Estratégia Internacional de Redução de Desastres (EIRD) da Organização das Nações Unidas (ONU, 2009) tem em sua missão “Catalizar, facilitar, mobilizar los recursos y el compromiso a nivel nacional, regional e internacional de los actores del Sistema de la EIRD para construir resiliencia en las naciones y las comunidades ante los desastres através de la implementación del Marco de Acción de Hyogo”. Diante disso, “la ONU/EIRD, por su parte, es el punto de enlace dentro del Sistema de la ONU para promover sinergias y la coordinación entre las diversas actividades para la reducción de desastres en los campos socioeconómico, humanitario y de desarrollo, al igual que para brindar apoyo a la integración de las diversas políticas afines”.

os níveis (DEFESA CIVIL, 2009).

Para o efetivo sucesso dessas ações prioritárias há a necessidade de compreender globalmente, os fatores que influenciam e potencializam as ocorrências dos desastres, cada vez mais frequentes, intimamente relacionados com o 'aquecimento global', as 'mudanças climáticas' e os 'padrões de produção e consumo' baseados no modo de produção capitalista<sup>40</sup>.

Segundo publicação “Aquecimento Global” da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), afirma-se que o 'efeito estufa' é a principal causa do aquecimento global, pois “há mais de dois séculos, já se sabe que certos gases presentes na atmosfera (vapor d'água e gás carbônico, por exemplo) retêm boa parte do calor que chega ao nosso planeta” Segundo a ALESC, isto é,

Se por um lado, o efeito estufa funciona como um “cobertor”, sem o qual a Terra congelaria e tornar-se-ia inabitável, por outro, a concentração atmosférica dos gases que produzem vem elevando a temperatura média global e desencadeando uma série de fenômenos conhecidos também por 'mudanças climáticas': alterações das estações, maior ocorrência de eventos extremos (secas, enchentes, furacões), degelo das calotas polares, elevação do nível dos mares (ALESC, [2007?], p. 6).

Para reiterar a afirmativa citada, o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom), através da publicação “Guia de Proteção de Crianças e Adolescentes em Situações de Desastres (2009), assinala, segundo Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, 2007), a previsão de um aumento na temperatura média global de 1,8°C a 4°C, provocando o crescimento do nível do mar, como também maior ocorrência de tempestades e de furacões, se não houver uma desaceleração da emissão de dióxido de carbono na atmosfera.

No glossário do IPCC, define-se por mudança climática:

Importante variación estadística em el estado medio del clima o em su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más). El câmbio climático se puede deber a procesos

---

<sup>40</sup> Segundo Netto e Braz (2007), modo de produção é a articulação entre forças produtivas (conjunto de elementos constituídos pelos meios de produção, objetos de trabalho e força de trabalho) e relações de produção (relações determinadas entre os homens e a natureza e entre os próprios homens, ou seja, relações de caráter técnico e de caráter social). Desta forma, o modo de produção capitalista caracteriza-se, inicialmente, pela “produção mercantil simples bastante ampla, o que envolve intensas atividades comerciais, com uma generalizada utilização de dinheiro como meio de troca. Mas tais condições, necessárias, não são suficientes – para que surja e se desenvolva o modo de produção capitalista, é preciso que se confrontem homens que dispõem de recursos para comprar a força de trabalho como mercadoria e homens que só dispõem da sua força de trabalho como única mercadoria que tem para vender” (Netto; Braz, 2007, p. 85-86). Isto é, a “produção é socializada e a apropriação é privada (Netto; Braz, 2007, p. 164), gerando a contradição da relação capital/trabalho.

naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos em lá composición de lá atmosfera o em el uso de las tierras (IPCC, 2009).

De fato, as mudanças climáticas, independente de serem consequências das características geológicas e/ou de ações antropogênicas, necessitam de atenção redobrada, pois de acordo com o ICom (2009, p. 14) “as reações da natureza não deixam dúvidas e os efeitos das transformações têm sido catastróficos, em diversos pontos do mundo”, de maneira que a estratégia de redução de riscos de desastres vai ao encontro da construção de uma nova cultura de prevenção aos desastres pautada na educação para a conscientização da sociedade, de maneira que exista uma responsabilidade compartilhada.

É necessário destacar ainda, que os ecossistemas naturais influenciam o aquecimento da terra e, inegavelmente, é potencializado pela ação antropogênica, através do uso abusivo dos recursos naturais e o desenvolvimento de atividades humanas relativas à industrialização e às novas tecnologias, reflexo dos padrões de produção e consumo baseado no modo de produção capitalista vigente e altamente destrutivo, no que diz respeito ao ecossistema terrestre.

Essa importante relação entre natureza e modelo de desenvolvimento, conforme Santos (1995), reflete sobre a história do homem numa perspectiva de ruptura progressiva entre o homem e o entorno, através da mecanização do planeta “[...] onde a técnica passou a ser a mediação fundamental”. Assim, podemos considerar que tal ruptura entre o homem genérico e a natureza potencializa a ocorrência dos riscos de desastres e ampliam-se as consequências geradas pelo modelo de desenvolvimento social, cultural e econômico adotado.

Nessa perspectiva, a vida das sociedades contemporâneas se baseia na racionalidade economicista, onde ocorre a subordinação da *práxis* social aos imperativos do capital (MELO, 2006), uma vez que a influência desta racionalidade altera o estilo de vida dos indivíduos na relação com o meio ambiente e com os demais indivíduos, principalmente na esfera da produção e reprodução social.

Essa relação que prioriza a esfera mercantil, consumista, competitiva e individualista, resulta também na crise ecológica, que segundo Melo:

A complexidade da crise ecológica vai além das questões hoje em pauta, como o esgotamento dos “recursos naturais”, a poluição do solo, ar e água, a geração de dejetos e resíduos industriais, a extinção da flora e da fauna, a

desestabilização de outros ecossistemas, entre outras catástrofes (MELO, 2006, p. 40).

Isto é, pensar na existência dos desequilíbrios ambientais potencializados pela ação dos indivíduos e evidenciados aqui pela ocorrência dos desastres sem questionar a racionalidade econômica gerida pelo modo de produção capitalista é pensar em ações compensatórias sem mudar a relação de exploração do meio ambiente através da ocupação do espaço territorial, dentre outros desequilíbrios, tampouco compreender o sentido real do conceito de sustentabilidade ambiental.

Na mesma perspectiva, Ferrero elucida o ponto nevrálgico a respeito do crescimento urbano relacionado a uma das consequências oriundas dos desastres, pois:

Junto a la concentración urbana, se suman el crecimiento de la informalidad, la degradación ambiental, la debilidad política e institucional que conlleva a soluciones desagregadas y coyunturales y la falta de espacios involucramiento y participación social, lo que agudiza lá problemática descrita. El desastre pone em evidencia así una situación, la pobreza y segregación urbana, ya existente, pero no hasta el momento de la catástrofe. El problema es cuando se pretende actuar únicamente sobre lós sintomas visible del desastre, otorgando fuerzas naturales el total de lá causalidad, y ocultando las profundas desigualdades que subyacen em la sociedad (FERRERO, 2003, p. 8).

Ferrero (2003) é enfático ao dizer que os desastres não somente evidenciam as consequências dos mesmos como, também, as profundas desigualdades existentes na sociedade através das relações sociais e ocupação do espaço urbano, como a pobreza, segregação e concentração urbana, degradação ambiental, crescimento da informalidade, dentre outros aspectos.

Assim, no item que segue reflete-se sobre a questão urbana e os determinantes que potencializam os riscos dos desastres.

#### 4 DETERMINANTES DA QUESTÃO URBANA QUE POTENCIALIZAM OS RISCOS DE DESASTRES

*Si o senhor não istá lembrado  
Dá licença deu contá  
Que aqui onde agora está  
Esse edificio arto  
Era uma casa véia  
Um palacete assobradado  
Foi aqui seu moço  
Que eu, Mato Grosso e o Joca  
Construímos nossa maloca*

*Saudosa Maloca  
Adoniran Barbosa*

Como o agravamento dos riscos de desastres evidenciam as desigualdades sociais originárias da forma de organização social das sociedades pelo modo de produção capitalista no capítulo anterior salientado, é necessário compreender também as múltiplas determinações que aumentam o grau de vulnerabilidade frente aos desastres, assim como podemos relacionar com o acesso desigual à cidade.

Numa perspectiva ideal de cidade, Carlos, a partir dos escritos de Lefebvre, destaca que o acesso à cidade

manifesta-se como uma forma superior aos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao *habitat* e a habitação. O direito à obra (a atividade participante) e o direito a apropriação (bem distinto da propriedade) se imbricam dentro do direito à cidade (LEFEBVRE *apud* CARLOS, 2005, p. 33).

Ao contrário desse ideal, Carlos (2005, p. 22) salienta que a cidade se apresenta enquanto “heterogeneidade dos modos de vida, formas de morar, uso dos terrenos das cidades por várias atividades econômicas” provocando, assim, contraditoriamente a desigualdade espacial, fruto da desigualdade social. Isto é, o uso do solo não ocorre sem conflitos em virtude dos interesses contraditórios do capital e da sociedade. Os interesses do capital compreendem sua reprodução através do processo de valorização, enquanto a sociedade deseja melhores condições de reprodução da vida social (CARLOS, 2005).

Maricato enfatiza que os governos e o capital imobiliário devem suplantam as condições restritas à habitação de maneira que entendam que as moradias devem estar conectadas às redes de 'infraestrutura' (água, esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial, pavimentação), como também possuir o apoio dos 'serviços

urbanos' (transporte coletivo, coleta de lixo, educação, saúde, abastecimento, etc), para a garantia do acesso à cidade plena, mesmo esbarrando em interesses distintos (MARICATO, 1997, p. 42).

Tal contradição entre os interesses do capital e os interesses da coletividade possibilita refletir, segundo Carlos, sobre

a necessidade de se pensar o processo de produção do espaço numa perspectiva de mudança envolve a análise das desigualdades sociais que colocam em xeque as formas de apropriação, expressas no parcelamento do solo urbano e, conseqüentemente, nas formas de uso. Evidencia a impossibilidade do sistema capitalista em atender as necessidades de uma parcela cada vez maior da população; tal fato propicia o questionamento por parte da sociedade dos processos que produzem contraditoriamente riqueza e pobreza (CARLOS, 2005, p. 33).

Essas contradições sobre o acesso ao uso do solo atrelados àqueles que possuem recursos financeiros para se estabelecerem nas regiões mais valorizadas, com acesso à infraestrutura e serviços urbanos, sendo restritos ao poder de compra, conforme Carlos (2005, p. 26), “fundem-se os interesses do capital, a ação do Estado e a luta dos moradores como forma de resistência contra a segregação no espaço residencial e pelo direito à cidade”.

As conseqüências das desigualdades relativas ao acesso do uso do solo acarretam na ocupação, muitas vezes, por parte de segmentos sociais menos favorecidos, de lugares conhecidos por assentamentos precários<sup>41</sup>. Rolnik<sup>42</sup> esclarece que o universo dos assentamentos precários é majoritariamente território da pobreza nas cidades (ROLNIK, 2008). Ainda relata Rolnik (2008, p. 23) que “embora existam loteamentos irregulares ou sem infraestrutura completa de renda média e alta, a grande concentração da precariedade está nas faixas de baixa renda”.

Segundo Rolnik (2008), a ilegalidade é uma das marcas das cidades brasileiras, para além das metrópoles. Embora a autora assinale que ainda não

---

<sup>41</sup> Rolnik (2008) caracteriza por assentamentos precários, segundo definição da ONU, pela existência de condições inadequadas de habitação e/ou serviços básicos. Um assentamento precário é dificilmente reconhecido pelo poder público como parte integral da cidade. Existem cinco componentes que caracterizam os referidos assentamentos: 1 – *status* residencial inseguro; 2 – acesso inadequado à água potável; 3 – acesso inadequado ao saneamento e à infraestrutura em geral; 4 – baixa qualidade estrutural dos domicílios; 5 – adensamento excessivo. Cabe destacar que, para se caracterizar como assentamento precário, os domicílios devem corresponder a pelo menos uma das cinco condições acima descritas (ROLNIK, 2008, p. 23).

<sup>42</sup> Para maiores informações sobre Raquel Rolnik, consulte a base de dados da Plataforma *Lattes*: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=K4781556T6>.

exista de maneira precisa o número total de domicílios localizados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras maneiras de assentamentos caracterizados por alguma forma de irregularidades administrativas e/ou patrimoniais, ainda para Rolnik (2008, p. 24) “é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira”.

De acordo com os dados extraídos por Rolnik (2008) da pesquisa Perfil Municipal do IBGE de 2000, no Brasil existem assentamentos precários em 100% das cidades acima de 500 mil habitantes e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil habitantes. Já nas cidades com menos de 20 mil habitantes os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos.

Esses dados, de acordo com Rolnik, refletem de forma drástica a situação desigual do uso do solo que vem se configurando em assentamentos precários, muitas vezes, localizados

em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituírem vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas de infraestrutura, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade (ROLNIK, 2008, p. 24).

Ainda conforme a referida autora, o modelo de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, frequentemente alimenta as relações políticas marcadas pelo clientelismo<sup>43</sup>, minando o desenvolvimento de uma democracia que garanta o direito pleno à cidade, condenando a sociedade como um todo, pela escolha de um grupo hegemônico a um padrão insustentável do ponto de vista econômico e ambiental, ocasionando perdas ambientais difíceis de serem recuperadas.

Essas escolhas ocasionam danos e prejuízos às cidades e aos cidadãos de maneira a desencadear a retroalimentação de um 'urbanismo de risco', que atinge as cidades como um todo (ROLNIK, 2008, p. 25), proporcionando impactos irreversíveis, no que concerne a

ocupação de áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental provoca enchentes ou erosão, é evidente que quem vai sofrer mais é o habitante desses locais, mas as enchentes, contaminação dos mananciais, os processos erosivos mais dramáticos, enfim, atingem a cidade como um todo. [...] O drama da multiplicação desses *habitats* precários, inacabados e inseguros vem à tona quando barracos desabam, em consequências de

---

<sup>43</sup> Segundo Dicionário de Língua Portuguesa HOUAISS, clientelismo é a troca entre quem detém o poder e quem vota.

chuvas intensas, e quando eclodem crises ambientais, como o comprometimento de áreas de recarga de mananciais em função de 'ocupação desordenada' (ROLNIK, 2008, p. 26).

Diante do exposto, reafirma-se que a forma de apropriação do espaço sob uma ótica capitalista, desencadeia formas de segregação espacial e diferenciação no acesso à infraestrutura e apoio a serviços urbanos nas cidades, que vão além de aspectos geográficos, tornando-se palco de disputas e interesses distintos, onde temos forças hegemônicas em prol da especulação imobiliária e valorização do uso do solo como mercadoria, e de outro, a luta pela universalização ao acesso igual à cidade plena.

Segundo publicação oficial do Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidades, elaborado pelo Instituto Pólis (2001), o modelo de crescimento e expansão urbana no Brasil, tem sido alvo de críticas recorrentes em virtude da falta de planejamento, uma vez que,

trata-se não da ausência de planejamento, mas sim de uma interação bastante perversa entre processos socioeconômicos, opções de planejamento e de políticas urbanas e práticas políticas, que construíram um modelo excludente em que muitos perdem e pouquíssimos ganham (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 26).

Isto, conseqüentemente, privilegia um modelo de urbanização excludente e de leis urbanísticas elitistas, de forma a atender a minoria de um grupo hegemônico em um dado momento e contexto sócio-histórico.

#### **4.1 O modelo de urbanização brasileiro em tempos recentes**

Ao compreender, segundo Maricato (1997, p. 42), “que a cidade é objeto e também agente ativo das relações sociais” e ainda para Maricato (1997, p. 40) além de compreender sobre a lógica dos interesses dos “agentes que disputam o controle do espaço urbano, de imóveis de seus equipamentos e serviços”, pode-se avançar na discussão sobre o modelo de urbanização em tempos recentes, na tentativa de assinalar os principais momentos históricos que refletem o desenvolvimento urbano brasileiro.

O modelo de urbanização brasileiro na década de 1960 foi marcado pela tentativa de valorizar a gestão local (ao contrário do modelo tecnocrático posto), através do desenvolvimento de Planos Diretores municipais e intervenções

urbanísticas, tendo em sua origem o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963, conforme Rolnik (2008, p. 30), “no contexto dos debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, da saúde, da educação da cultura entre outras”. Porém, o cenário político nacional mudou drasticamente de 1963 para 1964, em virtude do golpe militar, imperando uma administração autoritária do país.

No início da década de 1970, quando ocorria o processo de elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o capítulo da Política Urbana, expressou a hegemonia de uma visão setorialista que segmentava o urbano, de acordo com Souza (1999 *apud* Rolnik, 2008, p. 30) “entendida pela soma da habitação, do transporte, do saneamento básico, da gestão administrativa, das finanças”, não como o entendimento de política como uma totalidade.

Em consequência disso, Rolnik (2008), salienta que as cidades se tornavam cada vez mais espaços de contradições e desigualdades, pois a intervenção do planejamento era restrita e permeada por modelos ideais, o que desconsiderava as cidades como espaços de conflitos e disputas. O zoneamento<sup>44</sup>, visto como instrumento que hegemoniza a prática do planejamento das cidades foi adotado como modelo ideal.

Na década de 1980, durante o processo de redemocratização do Brasil, inaugurou-se um discurso inovador através do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, articulado aos novos movimentos sociais juntamente com profissionais em favor da luta por moradia, como também na luta de ampliação das diversas áreas de intervenção do Estado.

Mediante a intensa organização das forças políticas, a mobilização social que antecedeu a nova Constituição Federal Brasileira de 1988, foi elaborada uma proposta de reformulação da legislação através da 'Emenda Popular da Reforma Urbana', sendo encaminhada ao Congresso Constituinte pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, resultando em lutas e divergências, no capítulo de Política Urbana da Constituição, consubstanciados nos artigos 182 e 183 então aprovados. Desta forma,

O artigo 182 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções

---

<sup>44</sup> Segundo Rolnik (2008, p. 31) entende-se por zoneamento “a divisão do conjunto do território urbanizado (ou a ser urbanizado) em zonas diferenciadas, para as quais são aplicados parâmetros de uso e ocupação específicos”.

sociais da cidade e garantir bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor. [...] O artigo 183, por sua vez, fixou que todo aquele que possuir área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquira o seu domínio desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (OLIVEIRA, 2001, p. 7).

Em 2001 foi aprovada no Congresso Nacional a Lei nº 11.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição acima descritos e instituiu as diretrizes e os instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, como também o direito à cidade e à gestão democrática das cidades.

Segundo Oliveira (2001), os incisos XXII e XXIII, do artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, garantem o direito de propriedade de todo território nacional, como também estabelece que toda propriedade atenderá sua função social.

Rolnik (2008) assinala que através da Constituição Federal de 1988 e, principalmente, por meio do Estatuto da Cidade, redefiniu-se a função do Plano Diretor Municipal, tornando-se obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes e àquelas integrantes de regiões metropolitanas e de aglomerados urbanos.

Anteriormente o Plano Diretor Municipal era utilizado, na maioria das vezes, como instrumento de definição dos investimentos setoriais necessários para os municípios. Entretanto, para Rolnik (2008, p. 36) este se transformou “na peça básica da política urbana do município, responsável pela definição de critérios para o cumprimento da função social da propriedade”. O Plano Diretor tem como missão estabelecer conteúdos para a definição dos direitos de propriedade nos municípios, como também as sanções pelo seu não cumprimento.

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades (no Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva) para atender a antigas demandas relativas à reforma urbana, tendo como objetivo retomar a agenda de uma política urbana nacional de forma a integrar os setores de habitação, saneamento ambiental e transporte em um único órgão. Neste mesmo ano foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, fruto da luta dos movimentos sociais e em especial o Movimento de Reforma Urbana, resultando na primeira composição do Conselho Nacional das Cidades. A primeira conferência teve mais de 2.500 delegados eleitos a partir das conferências municipais realizadas em mais de 3 mil municípios, em todos dos Estados. Foi

aprovado, entre os princípios norteadores da construção da política urbana:

A promoção do direito à cidade, o desenvolvimento social, econômico, e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero e regional; diretrizes e instrumentos que promovam a integração das políticas urbanas por meio das políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte, a mobilidade, considerando o Estatuto da Cidade e a Constituição; garantia da participação da população e dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano e diretrizes e orientação que garantem que os investimentos públicos sejam aplicados no enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais (BRASIL, 2003 *apud* ROLNIK, 2008, p. 37).

O Ministério das Cidades apresentou, como uma de suas vertentes de atuação, a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos (aprovada sob resolução, pelo Conselho Nacional das Cidades, em setembro de 2004), especificamente na vertente que pretende aliar a política habitacional ao tema do solo urbano e à política do desenvolvimento urbano (ROLNIK, 2008).

A referida autora evidencia que o tema do solo urbano, como também a inserção territorial dos pobres na cidade, esteve presente em toda Campanha. Esta buscou por viabilizar melhor localização para os pobres nas cidades e melhorar suas condições de vida, mesmo havendo disputas relativas aos diferentes interesses de acordo com os novos planos diretores. Nesse sentido, apresentam-se algumas possibilidades para a afirmativa através do que prevê o Plano Diretor Participativo, como:

A inclusão dos segmentos vulneráveis nos processos de discussão sobre as análises e propostas; a eleição da regularização fundiária e da oferta de terras infraestruturadas para os mais pobres como eixos dos Planos Diretores Participativos; a inclusão de instrumentos de democratização do acesso à terra como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Parcelamento, a Utilização e Edificação Compulsória, o IPTU progressivo no tempo; a integração da estratégia fundiária com as políticas habitacionais; e a delimitação de perímetros urbanos, procurando estancar a expansão periférica, entre outros (ROLNIK, 2008, p. 40).

Entende-se que a inovação relativa à elaboração dos Planos Diretores representou um processo coletivo de reconhecimento do território, de seus limites e vulnerabilidades físico-ambientais e dos interesses conflitantes que atuaram sobre ele. Entretanto, em muitos casos, os processos participativos para a elaboração dos planos se resumiram, de acordo com Rolnik (2008, p. 42) em “encenações burocráticas para cumprir a lei”. Por isso, a necessidade de avaliar se os Planos Diretores Participativos finalizados contemplaram processos que efetivamente

buscaram aliar a política urbana e habitacional, como também se buscaram efetivamente interferir na oferta de terras para segmentos mais empobrecidos da população.

## **4.2 A resposta do município de Florianópolis frente a questão urbana**

De acordo com o Ministério das Cidades [2006?], o município é o ente federativo que tem a competência constitucional para implementar a política urbana; assim, prefeituras têm caminhado nesta perspectiva, no que concerne ao processo de desenvolvimento urbano na perspectiva do acesso ao solo urbano, à moradia, consubstanciados no acesso à cidade plena, conforme determina o Estatuto da Cidade. Para tanto, faz-se necessário elucidar brevemente como foi o processo de ocupação do município de Florianópolis.

### 4.2.1 O processo de ocupação em Florianópolis

De acordo com a publicação da Prefeitura Municipal de Florianópolis (2009) intitulada: “Política Habitacional de Florianópolis”, o processo de ocupação do município teve início em 1675, no século XVIII, quando aproximadamente 5.000 imigrantes oriundos da Ilha dos Açores, em Portugal, vieram ocupar Florianópolis e Laguna. Até 1930 o município (antiga Desterro) possuía características agrárias e de baixa densidade demográfica.

Pesquisas do Centro de Estudos de Cultura e Cidadania (CECCA) informam que nos primeiros 20 anos do século XX, Florianópolis já apresentava características das modernas cidades brasileiras, como marco de urbanização. Em 1926 foi construída a Ponte Hercílio Luz que ligava a ilha ao continente (CECCA *apud* PMF, 2009).

Entre as décadas de 1940 e 1960, intensificou-se o mercado de terras e a formação de inúmeros loteamentos favorecendo a mercantilização da terra urbana. Em 1950 a cidade possuía 58.264 habitantes.

Na década de 1960, Florianópolis passou por um processo de crescimento urbano através da implantação de rede de energia elétrica e dos sistemas de fornecimento de água e captação de esgoto sanitário. Porém, persistiu o *deficit* em saneamento, até hoje presente, na cidade. Com relação ao esgoto, as ações

implantadas restringiram-se no lançamento de dejetos diretamente nas redes de drenagem pluvial, córregos, lagoas e mar.

Na década de 1970, mediante nova política habitacional do Governo Federal, iniciou-se a substituição de residências unifamiliares por prédios de habitação multifamiliar e comerciais nos bairros Trindade, Pantanal, Carvoeira, Itacorubi, Santa Mônica e Córrego Grande.

A cidade passou a ser considerada como centro político-administrativo do Estado, através da implantação de empresas estatais e de indústrias como as Centrais Elétricas S. A. (ELETROSUL) e Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e, anteriormente, alguns órgãos do Governo Estadual e a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Em virtude do aumento da população, atrelado ao desenvolvimento econômico, evidenciaram-se desigualdades sociais que desencadeiam diversos problemas urbanos e ambientais, em decorrência da falta de planejamento de ocupação e estruturação da cidade.

Já na década de 1980 a expansão do território urbano ocorreu a partir de políticas direcionadas ao desenvolvimento do turismo e expansão do sistema viário de acesso ao município e aos balneários, o que intensificou a ocupação do território. A mudança do perfil da cidade e da população provocou a mudança do tipo de parcelamento, uso e ocupação do solo, de zona rural para zona urbana, mediante a mudança do zoneamento da cidade.

Nas áreas de preservação ambiental, como encostas de morros, dunas e banhados, ocorreu uma grande valorização comercial e implantação de vários empreendimentos imobiliários e turísticos, como ocorreu no bairro de Jurerê Internacional localizado ao norte da Ilha, através da retirada de toda cobertura vegetal original.

Conforme a publicação Política Habitacional de Florianópolis (2009),

A atividade turística, promotora de modificações socioeconômicas e culturais, alterou substancialmente a geomorfologia urbana. A beleza natural da ilha se tornou referência à promoção turística, procurando aliar recursos naturais à consolidação econômica. As sucessões de cadeias de morros, as lagoas, os manguezais, os promotórios, as praias e a costa recortada, características peculiares e principais atrativos da ilha, sofreram desfigurações estruturais e comprometimento ambiental (PMF, 2009, p. 10).

A lógica especulativa de valorização do preço da terra foi um dos grandes

responsáveis pela divisão continente e ilha de Santa Catarina, uma vez que a supervalorizou, impulsionando o setor da construção civil e a ocupação do solo.

Como a economia baseada no turismo promoveu a valorização da terra, restringindo o acesso aos grupos menos favorecidos da população, as comunidades tradicionais da ilha que ocupavam áreas de grande potencial turístico foram 'deslocadas' para adequação da nova dinâmica econômica. Muitas dessas populações se concentram hoje nas franjas dos manguezais, nas pontas de dunas, nas encostas dos morros, principalmente nas áreas identificadas de risco e de preservação (PMF, 2009).

No entanto, os problemas relacionados a ocupação irregular não se limitam à população pobre, como já reafirmamos anteriormente; estende-se a grupos que sofrem o processo de precarização das condições de trabalho e de habitabilidade, situação agravada pela intensificação do contingente migratório.

Segundo pesquisa da publicação da Política Habitacional de Florianópolis (2009) relativa aos dados recentes do IBGE de 2007, a população da cidade é de 396.723 habitantes, com alta taxa de concentração urbana. Hoje o município, além de ser a capital administrativa do Estado e reconhecido polo turístico, conforme publicação Sinais Vitais Florianópolis (2008), as economias tradicionais dividiram espaço com a Maricultura e Indústria de Tecnologia, sendo esta considerada atualmente a principal economia do Município, de acordo com a Associação Catarinense de Tecnologia (ACATE).

Ainda, conforme a Publicação da Política Habitacional de Florianópolis (2009), Florianópolis (através dos critérios da ONU) é considerada a quarta melhor cidade do país em qualidade de vida, embora seja palco de muitos conflitos sociais e ambientais provocados pelo desenvolvimento econômico e escassez de terra pelo crescimento desordenado, onde, para alguns, os grandes investimentos privados são vitais para o desenvolvimento da cidade, gerando emprego e renda; para outros, o crescimento desordenado é consequência destes investimentos, aliados a legislação existente, incapaz de garantir uma ocupação equilibrada.

Segundo publicação da Política Habitacional de Florianópolis (2009), é necessário aprimorar o planejamento e as práticas integradas de execução e gestão, de forma multiprofissional e intersetorial no que tange a política urbana de responsabilidade do município, consubstanciados no desenvolvimento urbano, no meio ambiente, na política habitacional, na mobilidade urbana, dentre outras

questões.

A dinâmica desse movimento histórico de ocupação e desenvolvimento urbano do município de Florianópolis, o advento do Estatuto da Cidade de 2001 e a estas reformas presentes no município, impulsionaram a mobilização popular na criação do Fórum da Cidade<sup>45</sup> de Florianópolis.

Para estes sujeitos coletivos, é imprescindível criar e manter um rico espaço de articulação entre diferentes sujeitos que buscam pensar e atuar no processo de elaboração das políticas urbanas do município de Florianópolis, na direção da democracia, cidadania e promoção da justiça social. Assim, conforme o I Fórum da Cidade (2001, p. 6) “é necessário que se entenda que a problemática urbana e habitacional é parte de um processo de reprodução da desigualdade econômica e social, resultado de uma política econômica e social injusta”.

#### 4.2.2 A política urbana e habitacional de Florianópolis na redução dos riscos de desastres

Segundo Souza, Demaldi e Rosa (2008, p. 133), a interlocução da política urbana com a política habitacional ocorreu efetivamente após o advento do Estatuto da Cidade em 2001 e do Ministério das Cidades em 2003, quando pretendeu garantir o uso social da propriedade imobiliária e a criação de condições para a promoção da moradia de interesse social, num contexto de mercado altamente especulativo que retém a terra para fins de valorização.

As referidas autoras evidenciaram a necessidade de os gestores e planejadores urbanos compreenderem a questão habitacional de forma a reconhecer sua relevância articulada ao Plano Diretor, por se tratar de um instrumento base para a gestão municipal da política urbana podendo, assim,

---

<sup>45</sup> De acordo com o documento I Fórum da Cidade – Documento Final – Outubro de 2001, a origem do I Fórum da Cidade decorreu de proposição de uma liderança do movimento sociopopular comunitária, no Encontro Experiências em Cena, realizado em 2 de junho de 2001, pelo Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular (NESSOP), do Departamento de Serviço Social, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). No referido encontro intitulado "A cidade que queremos: um olhar dos sujeitos das organizações sociocomunitárias de Florianópolis", as lideranças e associações comunitárias realizaram uma discussão intercomunitária sobre seus projetos e planos urbanos comunitários no contexto da cidade. O debate mobilizou estes representantes populares para a criação de um espaço onde pudessem articular suas demandas e questões urbanas locais com as do planejamento urbano da cidade de Florianópolis. O documento final deste encontro propôs a criação de um fórum para que o diálogo entre as comunidades legitimasse e fortalecesse as diferentes vozes locais da cidade para uma intervenção no processo de planejamento urbano. Este documento poderá ser encontrado na íntegra no *site* do Fórum da Cidade. Disponível em: <<http://forumdacidade.blogspot.com>> (I FÓRUM DA CIDADE, 2001).

garantir a função social do solo urbano; e uma forma de evitar a construção de projetos habitacionais afastados da cidade com precária infraestrutura e serviços urbanos, resultando na segregação espacial, exclusão territorial e aumento das vulnerabilidades frente aos riscos de desastres.

Para melhor compreender que a nova perspectiva da política habitacional é intrínseca a política urbana, destaca-se o artigo 2º, do Estatuto da Cidade (2001), onde este afirma que "a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais":

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (ESTATUTO

DA CIDADE, 2001).

Segundo Souza, Demaldi e Rosa (2008, p.134), não é por outra razão que a integração da política habitacional à política urbana está prevista como princípio, diretriz e componente estruturador da nova Política de Habitação. Assim, a nova Política de Habitação (PNH) de 2004 tem como principal objetivo promover as condições de acesso à moradia para todos (especialmente para os segmentos de baixa renda, historicamente excluídos), de acordo com as linhas mestras de atuação conhecidas como Eixos da PNH sendo: a integração urbana de assentamentos precários, a provisão de habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano. Ademais, a PNH é estruturada também pelos instrumentos relativos ao Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação e Desenvolvimento Institucional; todos articulados à Política de Desenvolvimento Urbano<sup>46</sup> (SOUZA; DEMALDI; ROSA, 2008).

De acordo com Souza, Demaldi e Rosa (2008, p. 135) o Brasil tem um *déficit* de 8 milhões de moradias, sendo nove de cada dez famílias sem moradia digna, recebem de zero a três salários mínimos mensal, embora existam 6 milhões de moradias vagas. Já em Florianópolis, o *déficit* habitacional se traduzia no ano 2000 em aproximadamente 12.500 habitações, segundo Política Habitacional de Florianópolis – versão preliminar (PMF, 2001).

No entanto, conforme pesquisa da publicação Política Habitacional de Florianópolis (2009) nas fontes Boletim Informações Cadastrais (2006) e no IBGE (2007), existem 63 áreas de interesse social, no total de 51.152 pessoas. Existem, também, segundo o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR)<sup>47</sup> de 2006, 457 áreas de risco<sup>48</sup>, subdivididas em situações de escorregamento (36), inundação (7) e

<sup>46</sup> Para maiores informações sobre as atribuições dos instrumentos que estruturam a PNH, acessar o site do Ministério das Cidades através do link: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/politica-nacional-de-habitacao>.

<sup>47</sup> Segundo publicação intitulada “Gestão e Mapeamento de Riscos Socioambientais” do Ministério das Cidades [2006?], o PMRR foi instituído em 2003 pela Ação de Apoio à Prevenção de Riscos em Assentamentos Precários no âmbito do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades, reconhecido como instrumento de planejamento para o diagnóstico e mapeamento de risco e a proposição de medidas estruturais para sua redução, considerando a estimativa de custos, os critérios de priorização e a compatibilização com outros programas nas três esferas de governo. De acordo com a elaboração do PMRR de Florianópolis em 2006/2007 “é constituído do mapeamento de risco de escorregamentos, da estimativa de custos, da hierarquização das intervenções e das matrizes de alternativas de ação” (PMF, 2006/2007, p. 6).

<sup>48</sup> De acordo a publicação “Treinamento de técnicos municipais para o mapeamento e gerenciamento de áreas urbanas com risco de escorregamento, enchentes e inundações no Estado de Santa Catarina (2004)” elaborada pelo CEPED/UFSC em parceria com o Ministério das Cidades (2003), as áreas de risco são aquelas passíveis de serem atingidas por processos naturais e/ou induzidos que

soterramento (2), com população estimada em 40.433, necessitando de aproximadamente 10.367 habitações.

Diante de tais dados percebe-se a importância do município de Florianópolis gerir a política urbana através de ações articuladas e integradas dos órgãos que representam a prefeitura, contando com a participação da sociedade civil no planejamento da cidade na perspectiva democrática e inclusiva, como prevê o Estatuto da Cidade (2001) através do instrumento Plano Diretor.

Cabe salientar a relevância do PMRR na gestão da política urbana, uma vez que esse chama a atenção para o significado do planejamento nas ações de Defesa Civil, relacionados ao planejamento urbano, no que diz respeito ao diagnóstico de riscos no município, visto como instrumento de suporte na proposição de soluções estruturais e não estruturais<sup>49</sup>, através do gerenciamento e monitoramento das áreas de risco identificadas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, [2006?]).

Segundo documento "Treinamento de técnicos municipais para o mapeamento e gerenciamento de áreas urbanas com risco de escorregamento, enchentes e inundações no Estado de Santa Catarina (2004)", elaborado pelo CEPED/UFSC em parceria com o Ministério das Cidades (2003), pode-se assinalar algumas soluções estruturais e não estruturais para a redução dos riscos de desastres, tais como: as soluções estruturais podem ser a execução de obras de contenção e drenagem, a reurbanização e a realocação. Já as soluções não estruturais podem ser o planejamento urbano, a elaboração de cartas geotécnicas e de risco, como também a elaboração de planos preventivos de Defesa Civil.

Embora, em termos de governo local, a gestão da política urbana de Florianópolis atenta às novas configurações de ocupação do solo, hoje é

---

causem efeito adverso. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos e prejuízos. Normalmente, essas áreas são ocupadas por assentamentos precários.

<sup>49</sup> De acordo com Duarte (2008), "as soluções ou medidas estruturais têm por objetivo aumentar a segurança intrínseca das comunidades através de atividades construtivas", como a construção de barragens, os açudes, a melhoria de estradas, a construção de galerias de captação de águas pluviais, dentre outras. Já as soluções ou medidas não estruturais dizem respeito à urbanização, à mudança cultural e comportamental e à implementação de normas técnicas e de regulamentos de segurança. Estas medidas ou soluções têm por objetivo permitir o desenvolvimento das comunidades em harmonia com os ecossistemas naturais ou modificados por ações antropogênicas. Estas medidas ou soluções relacionadas à prevenção de desastres, pode-se destacar: "microzoneamento urbano e rural e uso racional do espaço geográfico; implementação de legislação de segurança e de normas técnicas, relacionadas à redução dos riscos de desastres; promoção da mudança cultural e comportamental e de educação pública, objetivando a redução das vulnerabilidades das comunidades em risco; e promoção de apoio ao planejamento e gerenciamento de desastres (análise de redução dos riscos de desastres) nas comunidades com baixos níveis de capacitação técnica" (DUARTE, 2008, p. 71).

desenvolvida pelo Instituto de Planejamento Urbano (IPUF) pertencente à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU), tendo como atribuição principal o planejamento urbano. Tal atribuição concentrou no IPUF a coordenação das ações relativas ao processo de construção do Plano Diretor Participativo (PDP) ocorrido entre 2006 a 2010, em vias de finalização, faltando a aprovação: da integração da leitura técnica com a leitura comunitária, da integração das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS<sup>50</sup>) (definidas pela SMHSA), e por fim aprovação na Câmara dos Vereadores do município.

Os demais órgãos municipais que deveriam compor a política urbana articulada com a habitacional entraram no processo do PDP para aferir contribuições específicas como: Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM) e Secretaria Executiva de Serviços Públicos (SESP), também pertencentes à SMDU na execução e fiscalização do plano, cada qual com suas especificidades. É a SMHSA, responsável pelas políticas de desenvolvimento urbano e habitacional em áreas de interesse social como também pelo planejamento em saneamento, contribuiu com a elaboração do PMRR e como já mencionado na identificação das ZEIS.

Entretanto, pode-se perceber que a gestão da política urbana de Florianópolis é segmentada e setorizada como reflete na elaboração do processo do PDP, uma vez que o IPUF coordenou as ações, embora os demais órgãos fizeram as contribuições específicas, não havendo a participação direta no processo de construção deste plano.

Tal segmentação se reflete no atual organograma de acordo com a Lei Complementar n° 438/2009 que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da administração pública municipal de Florianópolis, uma vez que apresenta uma estrutura verticalizada com as secretarias subordinadas diretamente ao prefeito do município, sem que haja comunicação entre estas prevista no organograma, dificultando assim a integração e articulação institucional entre as secretarias, o que reproduz a lógica fragmentada da política urbana no município,

---

<sup>50</sup> De acordo a publicação: Vamos mudar nossas cidades? Elaborada pelo Instituto Pólis (2002), a ZEIS é uma área da cidade que fica destinada pelo Plano Diretor para abrigar moradia popular. A SMHSA elaborou o Termo de Referência n°19/HBB/PMF/2002 com vistas a definição de categorias de zonas destinadas a habitações de interesse social – ZEIS. Tal estudo objetivou estabelecer uma categoria de zoneamento urbano que permita, através da aplicação da legislação e demais medidas pertinentes, a inclusão das áreas de ocupações residenciais de baixa renda na estrutura formal da cidade. Cabe salientar que a ZEIS do Maciço do Morro da Cruz foi aprovada na Câmara de Vereadores através da Lei Complementar n° 277 de 2007, que altera o artigo 4°, da Lei Complementar n° 207 de 2005 (INSTITUTO PÓLIS, 2002).

conforme abaixo:

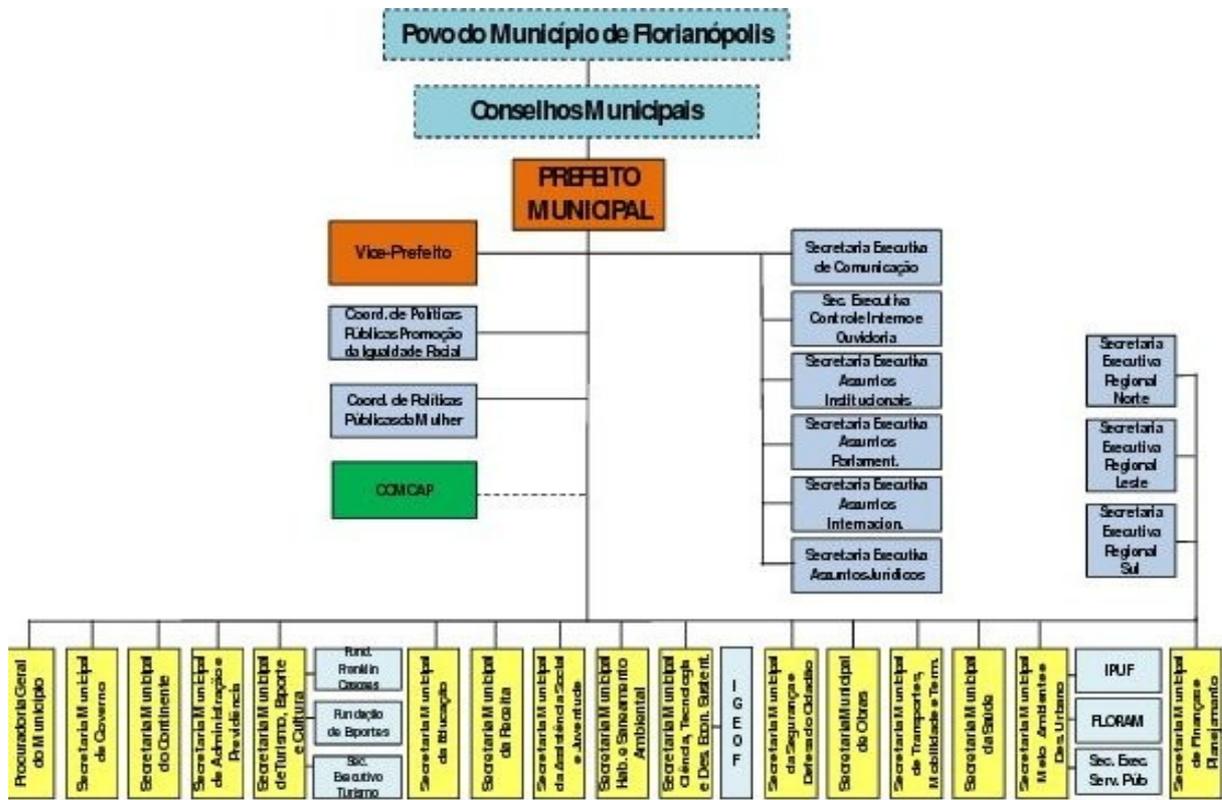


Figura 1 – Organograma da Administração Pública Municipal de Florianópolis

Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis. Lei Complementar nº 348/2009, de 27 de janeiro de 2009. Dispõe sobre alteração da estrutura organizacional da PMF.

Todavia, podemos destacar, de acordo com Souza, Demaldi e Rosa (2008, p. 155), que em 2007 o tema de urbanização de assentamentos precários foi incluído no rol de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC<sup>51</sup>), sendo considerado pelo Governo Federal como um dos eixos fundamentais para o desenvolvimento econômico e social do país.

Diante dessa perspectiva de captação de recursos para projetos de urbanização e assentamentos precários do PAC, a Prefeitura Municipal de Florianópolis, representada pela SMHSA, elaborou e submeteu o Projeto de Infraestrutura Habitacional e Social do Maciço do Morro da Cruz, aprovado de acordo com as diretrizes gerais e específicas do Manual para a Apresentação de Propostas do Programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração

<sup>51</sup> Segundo documento oficial do PAC relativo ao Manual de Instruções para os Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) Intervenções em Favelas de 2007 a 2010, o PAC foi criado com o objetivo de superar os gargalos de infraestrutura do país. Assim, os projetos de infraestrutura priorizados foram reunidos em três eixos estratégicos com destaque especial para Infraestrutura Social e Urbana, onde estão incluídos os PPIs para intervenção em favelas, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, com finalidade de integrar ações prioritárias de habitação, saneamento a inclusão social.

de Assentamentos Precários da Ação 8865 – Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários, do Ministério das Cidades, reiterando a setorização da política urbana e habitacional do município.

O projeto de infraestrutura mesmo que em caráter compensatório, fruto da desigualdade social, visa implementar um conjunto de ações consubstanciadas em subprojetos caracterizados pela: implantação do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário; implantação do sistema de drenagem urbana e pavimentação; implantação do sistema de distribuição de energia elétrica; criação e implantação do parque urbano; intervenção do Projeto Técnico Social (perpassado por todas as etapas do projeto); implantação de projetos complementares como, habitação, módulo hidráulico, transporte vertical, muro de contenção, coleta e disposição de resíduos sólidos, projeto paisagístico e projetos de regularização fundiária (PMF, 2008, p. 4).

Diante a complexidade e abrangência do projeto, destaca-se na equipe multiprofissional, a atuação dos assistentes sociais prevista no Subprojeto do Trabalho Técnico Social, juntamente com a participação das lideranças comunitárias através de gestão compartilhada.

De acordo com o Subprojeto do Trabalho Técnico Social, o trabalho realizado pelo assistente social tem por objetivo promover a participação da população na execução das obras e ações sociais, com vistas à apropriação das benfeitorias e a sustentabilidade dos serviços implantados, destacando o papel das comunidades como protagonistas do processo, uma vez que se faz necessário:

Traçar o perfil socioeconômico e produtivo da população da área, para identificar demandas e subsidiar o planejamento das ações específicas para cada comunidade; preparar a comunidade para as mudanças no cotidiano, decorrentes da execução das obras, com a criação de canais de comunicação sistemáticos entre moradores e equipe técnica do Projeto; efetuar a remoção das famílias para as novas unidades habitacionais ou moradias temporárias, de acordo com os critérios de inclusão no Projeto e mapeamento pelo setor urbanístico; estabelecer parcerias interinstitucionais para atender demandas comunitárias e agregar valor ao Projeto; instrumentalizar lideranças e interlocutores para a gestão comunitária e o controle social; desencadear processo de educação sanitária e ambiental, proporcionando a alteração de práticas individuais e coletivas, que levem a preservação do meio ambiente e a melhoria nas condições de vida e saúde da população atendida; impulsionar sistemas produtivos capazes de gerar rendimentos, com o aproveitamento dos recursos disponíveis nas comunidades e o incremento de novas oportunidades (PMF, 2007, p. 17-18).

Durante as intervenções do Projeto, no Maciço do Morro da Cruz, conforme

objetivos acima descritos, em virtude das intensas chuvas de novembro de 2008, deflagraram a fragilidade desses assentamentos no Maciço do Morro da Cruz, de maneira a evidenciar os problemas relativos à ocupação desordenada e muitos destes localizados em áreas de risco, o que ocasionou deslizamentos de terra e rochas com risco iminente de desabamento de residências precárias, deixando famílias desabrigadas.

Por outro lado, a ocorrência desse desastre, concretizou a importância da intervenção do Projeto do Maciço do Morro da Cruz, há muito tempo negligenciado pelo poder público. Embora a SMHSA seja responsável pelo gerenciamento do referido projeto, a mesma não possui recursos humanos e financeiros para suprir todos os problemas evidenciados pelas chuvas, além das demandas previstas, necessitando, assim, de ações integradas e articuladas com os demais órgãos públicos na resposta aos danos e prejuízos ocorridos.

A ocupação de espaços ambientalmente frágeis do Maciço do Morro da Cruz, aflorados pelas intensas chuvas, demonstrou a importância e relevância do programa de assentamentos precários na perspectiva de ações de redução de riscos, bem como trouxe a discussão sobre a importância da articulação do desenvolvimento urbano e gerenciamento de riscos com o direito à moradia digna e ao acesso à cidade, na perspectiva de uma política vindoura e permanente que preveja todas as diferentes interações que compõem a heterogeneidade da cidade.

Cabe assinalar a importância da articulação na política urbana no município, via Plano Diretor Participativo integrado ao Plano Diretor de Defesa Civil<sup>52</sup>, que prevê de forma articulada a redução de riscos de desastres através de ações de prevenção, preparação, resposta e reconstrução.

É possível afirmar que os desastres sejam de origem natural, antropogênica ou mista, são fenômenos presentes na dinâmica de nossa sociedade e cabe à sociedade civil organizada, o poder público, repensarem suas práticas de apropriação indiscriminada do solo, ou agir como se os desastres fossem mera casualidade, utilizando-se de ações compensatórias, sem diminuir as

---

<sup>52</sup> Segundo publicação “Guia de Proteção de Crianças e Adolescentes em Situações de Desastres” elaborado pelo Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom), da fase de preparação, todas as instituições que participam do gerenciamento dos desastres devem participar da elaboração dos planos: Plano Diretor de Defesa Civil e Plano de Contingência. Este, baseado na Política Nacional de Defesa Civil e no programa do governo do estado e do município, deve se pautar em aspectos estratégicos, abordando programas, ações a objetivos que envolvam as fases de administração dos desastres, prevenção, preparação, resposta e reconstrução (ICom, 2009).

vulnerabilidades frente aos desastres e repensar as consequências do modo de produção e reprodução social.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Eu tenho tanta alegria, adiada, abafada, quem dera gritar  
Tô me guardando pra quando o carnaval chegar.*

*Quando o carnaval chegar  
Chico Buarque*

Nessa jornada, de refletir e relacionar o potencial de ação profissional do Serviço Social frente aos desastres sistematizou-se a experiência do Serviço Social numa perspectiva multiprofissional e interinstitucional. Isto, diante das consequências das intensas chuvas de novembro de 2008, que afetaram o cotidiano da população catarinense e, em específico, aproximadamente 96 famílias que tiveram suas casas interditadas permanentemente, como também modificou a rotina de trabalho de muitos órgãos municipais de Florianópolis, inclusive o da SMHSA e do trabalho dos seus técnicos e que oportunizou esta estagiária, refletir os limites e possibilidades da profissão em situações de desastres.

Compreende-se que o grau de vulnerabilidade de um território frente aos desastres está intimamente relacionado com as formas com que a sociedade se organiza para a prevenção destes.

Para tanto, ousou-se pesquisar, em diversas perspectivas teóricas, os conceitos de desastres, vulnerabilidades, riscos, com o objetivo de compreender o que os estudiosos estão escrevendo sobre as consequências dos desastres, sendo de origem natural ou por fenômenos induzidos, que colocam em risco a própria sociedade.

As descobertas foram reveladoras por assinalar como ponto nevrálgico da questão, o protagonismo da sociedade como um todo na definição da forma de organização, produção e reprodução da vida humana. Tais escolhas, norteadas pelo modo de produção capitalista que coloca em primeiro lugar os resultados econômicos e a transformação da natureza, das relações sociais como o próprio homem na condição de mercadoria, condicionando a racionalidade econômica sobre as demais esferas da vida humana na Terra. A natureza torna-se, simplesmente, um meio para se chegar ao fim através do trabalho, que consiste da produção mercantil exacerbada, tornando a sociedade cada vez mais consumista. Para realizar a manutenção desse sistema que produz coletivamente, a apropriação é privada a um grupo hegemônico.

Nesse percurso, teve-se a oportunidade de compreender que a ocorrência dos desastres evidenciam as fragilidades de uma sociedade baseada no sistema gerido pelo modo de produção capitalista, em que as desigualdades sociais fazem parte do processo do desenvolvimento econômico, social e cultural dos países, bem como mantém o sistema funcionando. A desigualdade social é caracterizada pela desigual de oportunidade de acesso aos direitos sociais à cidade, à saúde, à habitação, ao solo, dentre outros que proporcionam a manutenção da vida social mediante recursos financeiros.

Como a cidade nada mais é do que o reflexo da organização da sociedade existe, portanto, grandes abismos sociais, que geram a segregação espacial, pois vive-se na e da cidade e quem dela possa produzir e se reproduzir. Ao contrário, encontram-se alternativas dos menos favorecidos para a manutenção da vida nas cidades. Tamanha desigualdade de acesso é evidenciada quando ocorre um desastre, pois os pobres por se encontrarem em situação de vulnerabilidade, e com baixa capacidade de resposta, são os mais atingidos, embora todos venham a ser afetados.

Eis a necessidade de se pesquisar sobre o desenvolvimento urbano e a questão urbana sob a ótica capitalista, uma vez que o uso do solo urbano é caro, principalmente possuindo infraestrutura e serviços urbanos, uma parcela da população acaba por ocupar assentamentos precários, em áreas ambientalmente frágeis e longínquas. Tais ocupações, sendo em encostas, ou em margens dos rios, são mais vulneráveis na ocorrência dos desastres, conforme o ocorrido em novembro de 2008, na cidade de Florianópolis.

Esse trabalho de conclusão de curso, além de oportunizar mediações na busca da totalidade dos eventos cotidianos, oportunizou conhecer a ação profissional dos 'trabalhadores sociais' dos países com experiência na resposta dos desastres, de maneira que se amplia um novo campo de pesquisa, bem como de trabalho para um serviço social competente e qualificado.

Desta forma, a ação profissional do Serviço Social frente às consequências dos desastres, que por sua vez, agudizam as desigualdades sociais existentes na sociedade, é considerado campo fértil, tendo em vista que o objeto de intervenção do Serviço Social são as expressões das desigualdades sociais na sociedade capitalista em que vivemos. Assim, cabe ao profissional, no movimento da sociedade, fazer as mediações para transformá-las em alternativas profissionais,

tendo como horizonte a autonomia e emancipação dos usuários que necessariamente passam pelo acesso e universalização de serviços, programas e políticas sociais, bem como pelo emponderamento destes.

O objetivo desse trabalho não foi dar respostas ou receitas prontas de ação profissional em situações de desastres, mas, sim, chamar atenção dos leitores para a velha questão social que se manifesta com novas roupagens. E como profissionais devemos estar preparados para identificar novas possibilidades de trabalho, com alternativas competentes e criativas, na proposição e fortalecimento de políticas efetivas para a resposta, sendo cada qual no órgão que exerce a profissão.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Retomando a temática da “sistematização da prática” em Serviço Social. *In*: MOTA, A. E. *et al.* (Org). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2007.

ARAUJO, G. H.; ALMEIDA, J. R.; GUERRA, A. J. **Gestão ambiental de áreas degradadas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

ARREGUI, Carlota C.; WANDERLY, Mariangela B. A vulnerabilidade social é atributo da pobreza? **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2009.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SANTA CATARINA (ALESC). **Aquecimento Global – você a parte do problema, você a parte da solução!** Florianópolis, [2007?].

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Gestão e Mapeamento de Riscos Socioambientais**, [2006?].

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/>>. Acesso em: 26 nov. 2009.

CAMPOS, Claudia G. C.; BRAGA, Hugo J.; ALVES, Rita. Mudanças climáticas atuais e seus impactos no Estado de Santa Catarina. **Agropec. Catarin**. Florianópolis, CIRAM/EPAGRI, v. 19, n° 3, 2006.

CARLOS, Ana F. A. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2005.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (CEPED/UFSC). **Treinamento de técnicos municipais para mapeamento e gerenciamento de áreas urbanas com risco de escorregamentos, enchentes e inundações no Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 2004.

CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS. **Aprovado em 15 de março de 1993 com as alterações introduzidas pelas resoluções do CFESS, n° 290/94 e 293/94**. Brasília, DF, 1993.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA (COHAB/SC). **Projeto Reação Habitação 2008/2009**. Disponível em: <<http://www.cohab.sc.gov.br/>>. Acesso em: 26 nov. 2009.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Lei n° 8.662**. Regulamenta e dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Criada em 7 de junho de 1993. Brasília, 1993.

DEFESA CIVIL ESTADUAL. **AVADAN** – instruções de preenchimento. Disponível em: <[http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=194&Itemid=247](http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=194&Itemid=247)>. Acesso em: 24 nov. 2009.

DEFESA CIVIL ESTADUAL. **Enchentes 2008**. Vítimas fatais relação de óbitos. Disponível em: <[http://www.desastre.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=91&Itemid=5](http://www.desastre.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=5)>. Acesso em: 26 nov. 2009.

DUARTE, Luiz Ricardo. **Os CONSEGs e a redução de riscos**. Florianópolis: CEPED, 2008.

ESTRATÉGIA INTERNACIONAL DE REDUÇÃO DE DESASTRES (EIRD/ONU), 2009. **Misión y objetivos**. Disponível em: <<http://www.org/esp/acerca-eird/mision-objetivos-esp.htm>>. Acesso em: 17 out. 2009.

FÓRUM DA CIDADE, 2009. **O que é Fórum da Cidade**. Disponível em: <<http://forumdacidade.blogspot.com/search?updated-max=2009-05-14T10%3A59%3A00-07%3A00&max-results=3>>. Acesso em: 8 nov. 2009.

FLORIANÓPOLIS. **I Fórum da Cidade** – documento final, 2001.

FERRERO, Aurélio. **Habitat em Riesgo** – Experiencias Latinoamericanas. Programa Ibero Americano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED). Argentina, 2003.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Ed. da Unesp, 1991.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Capacitação em Defesa Civil** – prevenção e redução de desastres. Nova Letra: Florianópolis, [2003?].

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003.

HERRMENN, Maria Lúcia de P. **Atlas de desastres naturais do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: SEA/DGED, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. *In*: **TEMPORALIS**. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n° 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, 2004, p. 9.

\_\_\_\_\_. O Serviço Social na cena contemporânea. *In*: CFESS, ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESSE/ABEPS, 2009.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social da contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **As chuvas de novembro de 2008 em Santa Catarina: em estudo de caso visando a melhoria do**

**monitoramento e da previsão de eventos extremos.** [2009?].

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Glosario.** Disponível em: <[http://www.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.htm#3](http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.htm#3)>. Acesso em: 17 out. 2009.

INSTITUTO PÓLIS. **Vamos mudar a cidade?** São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade** – guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

INSTITUTO COMUNITÁRIO GRANDE FLORIANÓPOLIS (ICom). **Sinais vitais Florianópolis** – checkup 2008. Florianópolis, 2009.

\_\_\_\_\_. **Guia para Proteção de Crianças e Adolescentes em Situação de Emergência.** Florianópolis: Editora Exxtra e Multimídia, 2009.

LOPES, Daniela da Cunha *et al.* **Construindo comunidades mais seguras:** preparando para a ação cidadã em Defesa Civil. Florianópolis: UFSC/CEPED, 2009.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade.** São Paulo: Atual, 1997.

MEDIDA PROVISÓRIA nº 148, de 17 de dezembro de 2008. **Institui o “Auxílio Reação”, voltado ao atendimento das unidades familiares atingidas pelos desastres ocorridos no Estado de Santa Catarina a partir do dia 19 de novembro de 2008 e estabelece outras providências.**

MELO, Mauro Martini de. **Capitalismo versus sustentabilidade: o desafio de uma nova ética ambiental.** Florianópolis: Ed. da UFSC, 2006.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política** – uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. *In:* MOTA, A. E. *et al.* (Org). **Serviço Social e saúde:** formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2007, p. 155.

\_\_\_\_\_. Cinco notas a propósito da “questão Social”. *In:* **TEMPORALIS.** Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, nº 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, 2004, p. 41.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade:** para compreender... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL (ONU/BRASIL), 2009. **Conheça a ONU.** Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/conheca\\_onu.php](http://www.onu-brasil.org.br/conheca_onu.php)>. Acesso em: 27 set. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (PMF). 2009. **Secretarias.** Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/portal/pmf/index.php>>. Acesso em: 2 nov.

2009.

\_\_\_\_\_. **Política Habitacional de Florianópolis**. Florianópolis, 2009.

\_\_\_\_\_. **Versão preliminar de 2001 da Política Habitacional de Florianópolis**. Florianópolis, 2001.

\_\_\_\_\_. **Termo de referência nº 19/HBB/PMF/02**. Elaboração e implementação de estudos e projetos e definição de categorias de zonas destinadas à habitação de interesse social – ZEIS.

\_\_\_\_\_. **Subprojeto Técnico Social**. Florianópolis, 2007.

\_\_\_\_\_. **Informativo do Projeto do Maciço do Morro da Cruz – Morro da Cruz em Movimento**. Florianópolis, jul./set., 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 277/2007, de 04 de março de 2004**. Altera o artigo 4º da Lei Complementar nº 207 de 2005. Dispõem sobre a criação das ZEIS no Maciço do morro da Cruz. Florianópolis, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 348/2009, de 27 de janeiro de 2009**. Altera a estrutura organizacional da MPF. Florianópolis, 2009.

RIBEIRO, Manuel João. **“Sociologia dos desastres”**. Sociologia – problemas e práticas. Lisboa, nº18, 1995.

ROJAS, Marielos. Fases de prevencion y rehabilitacion com enfasis em organizacion de grupos. *In: Taller La Intervención del Trabajador Social em Situaciones de Desastre, Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica, Comisión de Perfil Profesional, Organización Panamericana de la Salud, Progrma de Desastre*. Costa Rica, 1992.

ROLNIK, Raquel. Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades. *In: Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC, 2008.

SANTA CATARINA. DEFESA CIVIL. **Redução de desastres**. 2009. Disponível em: <[http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=205&Itemid=255](http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=205&Itemid=255)>. Acesso em: 5 nov. 2009.

SANTOS, Milton. A questão do meio ambiente: desafios para a construção de uma perspectiva transdisciplinar. **InterfacEHS: Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**. São Paulo: SENAC, 2006. (Artigo originalmente publicado no *Anales de Geografia de la Universidad Complutense*, Madri, 1995, n. 15, p.695-705).

SANTOS, Rozely Ferreira do (Org). **Vulnerabilidade ambiental – desastres naturais ou fenômenos induzidos?** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007.

SIENA, Mariana. **A dimensão do gênero na análise sociológica de desastres:**

conflitos de desabrigados e gestores de abrigos temporários relacionados às chuvas. São Carlos: UFSCar, 2009.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2007.  
SOUZA, Claudia Virgínia, DEMALDI, Rosana; ROSA, Junia Santa. **Acesso à moradia**. In: Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2008.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO AMBIENTAL (SMHSA). **Memória de reunião situação de emergência realizada em 23 de novembro de 2008**. Florianópolis, 2008.

\_\_\_\_\_. **Ata de reunião extraordinária situação de emergência realizada em 18 de setembro de 2009**. Florianópolis, set. de 2009.

\_\_\_\_\_. **Memória de reunião situação de emergência realizada em 5 de janeiro de 2009**. Florianópolis, 2009.

\_\_\_\_\_. **Memória de reunião situação de emergência realizada em 19 de fevereiro de 2009**. Florianópolis, 2009.

\_\_\_\_\_. **Memória de reunião situação de emergência realizada em 22 de janeiro de 2009**. Florianópolis, 2009.

\_\_\_\_\_. **Memória de reunião situação de emergência realizada em 27 de fevereiro de 2009**. Florianópolis, 2009.

\_\_\_\_\_. **Memória de reunião situação de emergência realizada em 27 de março de 2009**. Florianópolis, 2009.

\_\_\_\_\_. **Memória de reunião situação de emergência realizada em 14 de julho de 2009**. Florianópolis, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ata de reunião extraordinária situação de emergência realizada em 18 de setembro de 2009**. Florianópolis, set. de 2009.

\_\_\_\_\_. **Relatório técnico social mensal realizado pela equipe técnica social em abril de 2009**. Florianópolis, abr. de 2008 (Relatório SMHSA/PMF).

\_\_\_\_\_. **Relatório técnico social mensal realizado pela equipe técnica social em dezembro de 2009**. Florianópolis, dez. de 2008 (Relatório SMHSA/PMF).

VALENCIO, N. F. L. S. *et al.* "Chuvas no Brasil: representações e práticas sociais". **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 4, n. 7, 2005, p. 163-183.

\_\_\_\_\_. "A produção social do desastre: dimensões técnicas e político-institucionais da vulnerabilidade das cidades brasileiras frente às chuvas". **Revista Teoria e Pesquisa**, São Carlos, 2004, nº 44, p. 67-115.

\_\_\_\_\_. **Gestão de desastres no Brasil: considerações sociais acerca das políticas**

de emergência ante os perigos hidrometeorológicos. *In*: MARTINS, R. & VALENCIO, N. F. L. S (Org.). **Uso e gestão de recursos hídricos no Brasil**. São Carlos: RiMa, 2003, p. 223-238.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social. *In*: **TEMPORALIS**. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, nº 3, (jan/jul. 2001). Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, 2004, p. 33.