

# 1

## Introdução

O interesse em desenvolver um estudo sobre a noção de “risco” partiu de nossa prática profissional como Assistente Social, principalmente devido ao uso que há algum tempo temos feito da terminologia “situação de risco social”, e de nossa observação quanto à existência de poucos estudos e publicações abordando a noção de risco relacionada à temática da vulnerabilidade social. Porém, esse interesse não esteve presente em toda essa trajetória de dezenove anos de atividades profissionais. Apesar de termos utilizado outras terminologias como “situação problema” e “situação irregular”, ainda no início da carreira, nossa atenção se volta para a “situação de risco social”, que passa a ser utilizada no final da década de 80 e início da década de 90. Tanto “situação problema” quanto “situação irregular”<sup>1</sup> se referiam a situações particularizadas, onde o enfoque do “problema” se centrava no indivíduo, tanto na condição de vítima, como na de responsável por sua própria situação. Já o termo “risco social”, parece introduzir a idéia de “violação de direitos” enfatizando que a pessoa se encontra nesta situação por ter tido seus “direitos ameaçados ou violados”, como veremos mais adiante.

Na década de 80, o Serviço Social em sintonia com as lutas políticas na área social, passa a focalizar a assistência às pessoas que dela necessitavam, como direito do indivíduo e, responsabilidade do Estado de assisti-lo. O enfoque tendia a se desvencilhar da centralidade no indivíduo, para o âmbito do Estado. As situações de miserabilidade em que grande parcela da população se encontrava, passa a ser denunciada e os Assistentes Sociais engrossam fileiras com outros militantes que lutavam por mudanças políticas e legais nesse quadro. A Constituição Federal de 1988 vem representar um marco dessas mudanças e, a partir delas, outras leis vêm

---

<sup>1</sup> Ver as discussões que ocorriam no Serviço Social no final da década de 60 registradas no **Documento de Araxá**, In: *Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais - CBCISS. Teorização do Serviço Social*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Agir, 1986. Quanto à situação irregular ver sobre o **Código de Menores**, In: MARTINS, Anísio Garcia. *O Direito do Menor*. São Paulo: LEUD, 1988.

regulamentar ações específicas em áreas como a saúde, a criança e o adolescente e a assistência social.

A partir de nosso engajamento no processo de implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) optamos por atuar dentro desse “novo paradigma de direitos”. Foi então que nos apropriamos de um jargão muito utilizado para se referir à condição de crianças e adolescentes “**em situação de risco pessoal e social**”<sup>2</sup>. Ao se caracterizar as condições de crianças e adolescentes em “situação de risco”<sup>3</sup>, defendia-se, além da aplicação de “medidas de proteção”<sup>4</sup>, a existência de programas específicos, para atendê-los, dentro de um propósito de se implantar em cada município uma política ampla de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes<sup>5</sup>. De forma complementar, cada município deveria implantar instâncias e mecanismos que garantissem essa proteção, como os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, Polícia Especializada, Juizado da Infância e da Juventude, Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude, além de fundos específicos para financiamento dessa política. De maneira bem resumida, podemos dizer que esta é a lógica do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A “situação de risco social” é interpretada por alguns autores, como LIBERATI (1997) e CARVALHO (2000)<sup>6</sup> como ameaça ou perda dos direitos. Se olharmos com

---

<sup>2</sup> A esse respeito ver o texto de FERREIRA, Ivanete B. **Previdência e Assistência: uma unidade de contrários na seguridade social**. In: *Revista Universidade e Sociedade*, Ano X, n.º 22. Brasília, DF: Sindicato Nacional de Docentes das Inst. de Ensino Superior, nov. de 2000, p. 11.

<sup>3</sup> Situações descritas no artigo 98 do ECA.

<sup>4</sup> Ver artigo 101 do ECA.

<sup>5</sup> Sobre os programas de proteção e sócio-educativos e a política de atendimento dos direitos consultar, respectivamente, os artigos 90 e 87 do ECA.

<sup>6</sup> A esse respeito consultar: LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo, SP: Malheiros Editores LTDA, 07.1997 e, CARVALHO, Rose Mary de. In: CURY, Munir; AMARAL E SILVA, Antônio Fernando; MENDEZ, Emílio García (coordenadores). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado – Comentários Jurídicos e Sociais**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2000. Para a discussão de alguns aspectos desta questão, por ângulos diversos, ver VOGEL, Arno. **Do Estado ao Estatuto – Propostas e Vicissitudes da Política de Atendimento à Infância e Adolescência no Brasil Contemporâneo**. In: PILOTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Org.). *A Arte de Governar Crianças*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, Anais Livraria e Editora, 1995, e, SPOSATI, Aldaiza. **Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania**. In: *Serviço Social e Sociedade*, n.º 55, Ano XVIII. São Paulo: Cortez Editora, novembro de 1997.

atenção cada uma dessas situações é possível perceber que não somente um, mas vários direitos são, ao mesmo tempo, violados. Por exemplo, a violação do direito à “convivência familiar e comunitária”<sup>7</sup>, em muitas situações está relacionada à ausência de moradia e às condições precárias de sobrevivência devido à miséria, doença e desemprego.

Mas o “risco social” é uma noção ainda imprecisa e ao nosso ver, refere-se na área da criança e do adolescente, a situações em que não se pode mais falar em “riscos”, a não ser o risco de existência, pois as crianças e os adolescentes encontram-se em situações já consumadas de abandono, violência doméstica, como usuários de drogas e outras. Acreditamos que o estudo sobre as condições de vulnerabilidade dessa população pode contribuir para uma melhor compreensão dessas situações de “risco social”, na medida em que revelam as condições de vida que podem levar as crianças e adolescentes a vivenciarem situações “de risco” como as que relacionamos acima.

Quando deixamos a área da criança e do adolescente para atuar profissionalmente no Departamento de Defesa Civil de Juiz de Fora (DDCJF), entender melhor o que envolve a noção de “risco” passou a ser não somente um interesse, mas uma necessidade. O enfoque de estudo passou então a privilegiar o risco associado às condições de precariedade da moradia e das condições de vida da população que habita áreas e edificações de risco.

Nosso enfoque se deslocou da noção de “risco social”, para o estudo das **representações sociais** de técnicos e moradores da periferia de Juiz de Fora, com base nas categorias de **risco** e de **vulnerabilidade**.

Identificar os significados e o conteúdo das representações da população atendida pelo Departamento de Defesa Civil de Juiz de Fora (DDCJF), ou melhor, pelo Setor Social da Defesa Civil, construídas a partir das noções de **risco** e de **vulnerabilidade**, se constituiu num dos objetivos deste trabalho. Com este objetivo, procuramos também conhecer as práticas dos moradores e dos técnicos diante das situações apresentadas.

---

<sup>7</sup> Ver as situações descritas no Documento SIPIA – Manual do Usuário. Ministério da Justiça, SNH, DCA, Brasília, 1997.

Escolhemos a teoria das representações como caminho metodológico, pois consideramos que ela nos oferece instrumental adequado para a interpretação dos diferentes elementos contidos na relação que técnicos e moradores estabelecem entre si diante das situações de risco e das condições de vulnerabilidade socioeconômica em que vive a população pesquisada.

As representações sociais do fenômeno pesquisado vêm sendo construídas principalmente, nas relações que os técnicos estabelecem com outros técnicos da instituição, com os moradores de áreas de risco em condições vulneráveis de existência, com o próprio poder público com quem mantém vínculo empregatício. A população também vem construindo representações sociais no âmbito das suas relações com os técnicos, com a Prefeitura e outros agentes políticos, com organizações da sociedade civil, com o mercado do qual é excluída e com a natureza.

Nossa hipótese principal foi formulada com base numa observação empírica de que as representações sociais e as práticas dos técnicos e dos moradores são diferentes. A identificação do problema na moradia, ou seja, a avaliação das situações de risco e os procedimentos indicados e adotados tanto por técnicos quanto pela população são construções diferentes. Também as representações sociais das condições de vulnerabilidade são construções diferentes. Para identificar essas diferenças, os relatos de ambos os sujeitos foram confrontados.

Procuramos privilegiar o relato (DE CERTEAU, 2001) por entender, que ele permite a narratividade das práticas e do conhecimento cotidiano, ou seja, possibilita ao pesquisador conhecer a realidade que se apresenta para os indivíduos.

Esse empreendimento concebe como importante conhecer essas representações e práticas que vêm sendo construídas por ambos os atores no sentido de revalorizar o conhecimento do senso comum, não reconhecido nas representações construídas pela sociedade que considera apenas o conhecimento científico.

Torna-se necessário identificar os elementos socioculturais utilizados por técnicos e a população na construção de suas representações sobre risco e vulnerabilidade, assim como, identificar as possíveis relações entre as representações construídas por esses atores e suas práticas. Não deixamos de reconhecer também a

necessidade de identificar a existência de aspectos comuns aos dois grupos pesquisados.

As noções de risco e vulnerabilidade não são apropriadas da mesma forma pelos dois grupos pesquisados. Os técnicos do DDCJF utilizam a categoria risco com bastante frequência, uma vez que essa noção está presente no dia-a-dia dos engenheiros e dos assistentes sociais.

Nosso principal instrumento de trabalho neste Setor, os assim denominados “Boletins de Ocorrência”, retratam nada menos que 23 situações de risco possíveis, havendo espaço para que os técnicos relacionem outras situações que considerarem como sendo de “risco”<sup>8</sup>.

No procedimento adotado para tratar das situações de risco<sup>9</sup>, no âmbito do DDCJF, a primeira verificação “em campo” da existência da ocorrência e sua gravidade cabe ao Setor de Prevenção e Operações – de competência da engenharia. Os engenheiros atendem a solicitações em diversos pontos da cidade, contudo, ao “Setor Social” são encaminhadas as seguintes situações: quando a família atendida necessita de reposição de recursos perdidos (telhas, cobertores, roupas, colchões etc.) e de alimentação (cesta básica); quando há solicitação de estudos sócio-econômicos mais detalhados, de forma a fundamentar junto a outros órgãos de assistência e agentes, a “real” situação do solicitante e para comprovação da necessidade de assistência e, ainda para uma ação conjunta com o engenheiro, quando a família necessita ser desalojada ou está desabrigada. Em geral, as situações chegam ao Setor Social encaminhadas pelos engenheiros, plantonistas e pela direção da Defesa Civil. Importante é ressaltar que os encaminhamentos são feitos segundo as representações da necessidade de atendimento pelo Setor Social, construídas por aqueles que fazem uma triagem e encaminham. Há um número considerável de situações atendidas pelo

---

<sup>8</sup> A esse respeito ver o código 24 e as situações relacionadas no ANEXO 1.

<sup>9</sup> Seguimos a seguinte caracterização de “tipos de risco”: “• domicílios sob situação de vulnerabilidade a acidentes naturais ou de origem humana, a saber: i) risco de desabamento de encostas; ii) risco de enchentes; iii) risco de incêndio; iv) risco de acidentes. • domicílios sob condições de insalubridade: i) vulnerabilidade a doenças de origem ambiental; ii) risco de exposição a substâncias tóxicas”. Consultar: **PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID**. *Cadernos do Programa – Volume 1: Política Municipal de Habitação – Orientações para Formulação e Implementação*. IPPUR/UFRJ – FASE; PNUD; Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República; Governo Federal, agosto de 2001, pág. 28-29.

DDCJF que não são encaminhadas para o Setor Social<sup>10</sup> e um número bem menor de situações em que a população procura diretamente o Setor.

Um esclarecimento deve ser feito: nem todas as situações de risco identificadas pelos engenheiros do DDCJF estão relacionadas à precariedade da moradia, como também, nem todas dizem respeito à população que aqui estamos caracterizando como em condições vulneráveis de existência. Os engenheiros são muitas vezes chamados a dar parecer em situações que envolvem grupos de pessoas de melhor poder aquisitivo, ocupando moradias de melhor padrão construtivo. No decorrer desse trabalho, nos ocupamos em identificar de forma mais detalhada a estreita relação que estamos focalizando entre moradia precária, situações de risco e as condições da população vulnerável que ocupa essas moradias.

Muito embora a avaliação das situações de risco seja da competência do engenheiro, o assistente social também participa dessa avaliação com seus conhecimentos.

Mas o risco não é facilmente identificado e mensurado. Mesmo entre os técnicos, nem sempre há uma clara caracterização da situação de risco em termos dos níveis de susceptibilidade<sup>11</sup>. Uma avaliação equivocada pode trazer como conseqüências não somente o comprometimento da vida das pessoas, mas do próprio exercício dos profissionais. Por parte da população essa caracterização parece ser ainda mais indefinida, na medida em que, como veremos adiante, a população tende a negar ou minimizar a situação de risco.

---

<sup>10</sup> Um levantamento feito pelos Assistentes Sociais e estagiários do Setor Social do DDCJF registrou, no ano de 2001, 163 atendimentos realizados pelo Setor. No mesmo ano, o número de ocorrências registradas pelo DDCJF foi de 2227.

<sup>11</sup> “O conceito básico usado para a definição das situações de risco, fundamenta-se na possibilidade de ocorrência de acidentes que conduzem à perda de vidas humanas e/ou materiais. Alguns critérios são utilizados para classificar os níveis de susceptibilidade de risco:

- Nível IV – risco iminente: processo destrutivo em estágio avançado; possibilidade de destruição imediata de moradias.
- Nível III – alto risco: possibilidade de destruição de moradias em curto espaço de tempo; é possível o acompanhamento evolutivo do processo destrutivo da área, podendo ocorrer evolução rápida com chuva mais intensa e/ou de longa duração.
- Nível II – médio risco: os processos destrutivos encontram condições potenciais de desenvolvimento, constatando-se condicionantes físicas predispostas ao risco e/ou indícios iniciais do desenvolvimento do processo.
- Nível I – baixo risco: não se detecta indícios de instabilização aparente, sendo consideradas áreas estáveis no momento da análise (Fonte: URBEL - Dezembro/99)”. Disponível em < <http://www.defesacivil.sp.gov.br> > . Acesso em 21/02/2002

A experiência indica que a manifestação de situações mais comuns de risco decorre da precariedade habitacional que é, ao mesmo tempo, ressaltada e focalizada pelo corpo técnico da Defesa Civil, porque a casa funciona ou deveria funcionar como abrigo, isto é, como proteção.

A identificação das situações de risco nos remete às condições de vida dos moradores, tanto no que diz respeito à ocupação em áreas de risco, quanto às edificações de risco. A vulnerabilidade socioeconômica se torna um indicador importante na constatação das situações de risco e se traduz nas condições habitacionais precárias: insalubres, de baixo padrão construtivo, ameaçando cair; nas condições de ocupação espacial a partir de um processo de segregação no espaço urbano; nas condições de emprego precárias: desemprego, ocupações marginalizadas; nas relações familiares e de vizinhança fragilizadas; nos baixos rendimentos e mesmo ausência destes, que tornam as pessoas impossibilitadas de garantir o atendimento das suas necessidades de sobrevivência; nas condições de doença, como também nas condições precárias de acesso aos mecanismos de informação, de instrução e a outros serviços e programas no âmbito das políticas públicas.

Também empiricamente observamos que a categoria vulnerabilidade é utilizada pelos técnicos e, principalmente, pelo assistente social. Os engenheiros costumam se referir às condições vulneráveis de existência da população caracterizando a mesma, por exemplo, como “carentes”, o que, para OLIVEIRA (1995) significa conceber essas pessoas como dotadas de certos atributos que lhe conferem uma condição vulnerável<sup>12</sup>, ou mesmo na descrição da vulnerabilidade habitacional como “barraco construído à beira do córrego”.

Com relação à apropriação das categorias risco e vulnerabilidade pela população, a primeira chega a ser expressa verbalmente por algumas famílias, mas não diríamos que seja em número significativo; a segunda nunca é mencionada, mas aparece mais nos relatos desses sujeitos quando estes se referem à necessidade de sobrevivência, do que a categoria risco.

---

<sup>12</sup> “Os grupos sociais vulneráveis não o são como portadores de atributos que, no conjunto da sociedade, os distinguiriam. Eles se tornam vulneráveis, melhor dizendo discriminados, pela ação de outros agentes sociais” (OLIVEIRA, 1995: 09).

As situações de risco pesquisadas neste trabalho estão intrinsecamente relacionadas às condições de vulnerabilidade socioeconômica dos moradores ouvidos nessas situações. As condições de vulnerabilidade contribuem para o agravamento das situações de risco e, estas contribuem para agravar as condições de vulnerabilidade. Apesar de serem categorias distintas, em nosso estudo, há relação estreita entre ambas e, conseqüentemente, na análise das respostas dos entrevistados em alguns momentos essas categorias foram analisadas em conjunto e, em outros, em separado.

A ausência de respostas mais globais do poder público para essas situações, contribui para agravar ainda mais as situações de risco e as condições de sobrevivência dessa população. A precariedade habitacional é uma das expressões da desigualdade social (SILVA E SILVA, 1984), da ausência de uma política urbana e da fragilidade das outras políticas sociais. O “risco de vida” visualizado inicialmente pela Engenharia não se deve somente à moradia precária, que foi danificada em virtude de um “evento” natural, como uma tempestade. As famílias que habitam essas moradias - localizadas em geral em áreas que não contam com recursos de infraestrutura, não são urbanizadas, são associadas a locais de violência e uma série de outros critérios que as definem como “favelas” - o fazem por circunstâncias diversas. Porém, tais circunstâncias estão relacionadas, quase sempre, à impossibilidade das famílias de arcarem com o aluguel e adquirirem casa própria. Essas áreas são, em geral, áreas de “ocupação”, de propriedade do Estado ou de particulares sem valor de venda, mas com um valor simbólico altíssimo: são as áreas que sobram aos moradores que não podem participar como consumidores no mercado imobiliário. Nesse contexto, a Defesa Civil se coloca como um dos mecanismos públicos voltados para a atenção às situações de risco, associadas à precariedade das condições de vida e de moradia, como poderemos observar no decorrer desse trabalho.

O presente estudo está dividido em três capítulos.

No primeiro, intitulado **Contexto da Pesquisa: Risco e Vulnerabilidade em Meio Urbano** apresentamos as categorias risco e vulnerabilidade, procurando dimensioná-las no contexto urbano. Buscamos a contribuição de autores que discutem a questão urbana, para verificarmos as implicações dessa problemática nas



condições de existência dos moradores de áreas de risco, em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Aspectos como a desagregação espacial, fruto da desigualdade social e resultado da desigual ocupação do espaço urbano, como também aspectos referentes à política urbana, às políticas sociais e dentre estas a política habitacional, são identificados como fatores que levam as pessoas a vivenciarem situações de risco na área urbana. Dentre esses autores citamos as contribuições de SILVA E SILVA (1989), NUNES (1990), RIBEIRO (1995), SANTOS (1996), ABRANCHES (1999) e MARICATO (2001) referenciados na bibliografia deste trabalho. Introduzimos neste capítulo alguns dados sobre a condição de vulnerabilidade socioeconômica das famílias de Juiz de Fora e uma discussão preliminar sobre a situação do município, no que se refere às ações municipais voltadas para a problemática habitacional, utilizando como referência o documento: Política Municipal de Habitação, do Programa Habitar Brasil/BID (2001). A política de habitação do município segue a lógica do mercado e aqueles que não conseguem inserir-se nessa lógica encontram-se em uma condição de excluídos dessa política. Como consequência, a Defesa Civil recebe a demanda de atendimento a essa população, em condição de vulnerabilidade socioeconômica, que ocupa moradias subnormais em áreas de risco. Procuramos, ainda, situar neste capítulo alguns aspectos da Doutrina de Defesa Civil e o processo de institucionalização da política de Defesa Civil no contexto nacional e no município de Juiz de Fora, através do resgate histórico, utilizando como referência autores como DÓRIA (1994) e SILVA (2002). As principais diretrizes da política de Defesa Civil foram analisadas com base no documento correspondente (Política Nacional de Defesa Civil, 1996). Para uma discussão crítica dessa política baseamo-nos em VARGAS (1999). Complementamos a discussão sobre Defesa Civil descrevendo sobre a estrutura de funcionamento e de atendimento do Departamento de Defesa Civil de Juiz de Fora, sendo dado ênfase ao Setor Social.

No segundo capítulo, **O Risco e suas Representações**, focalizamos as abordagens teóricas sobre risco utilizadas como referencial e a análise das entrevistas realizadas com técnicos e moradores, procurando identificar as representações sociais do risco construídas pelos dois grupos. Iniciamos com uma exposição da teoria das

representações sociais utilizada como caminho metodológico, por consideramos importante explicitar como essa teoria vem sendo construída, quais os seus pressupostos e principais representantes.

O estudo das representações sociais se dá principalmente com base em dois autores: MOSCOVICI (1978) e JODELET (1984,1989). Em linhas gerais, MOSCOVICI nos apresenta a teoria das representações sociais (RS) como possibilidade teórica. Permite o entendimento do fenômeno a partir das construções sociais dos indivíduos envolvidos nas relações sociais, pois as RS são compartilhadas por grupos e traduzem o pensamento e o conhecimento do senso comum, no universo de suas significações. JODELET nos indica o caminho para que possamos identificar os elementos e processos de construção das RS, destacando-se a objetivação e a ancoragem.

Ainda apoiados em MOSCOVICI E JODELET, e tomando como referência autores como BERGER & LUCKMANN (2000) e BOURDIEU (2001) procuramos introduzir uma discussão sobre o conhecimento do senso comum e o conhecimento científico e, a partir do “poder simbólico”, predominante nessa segunda forma de conhecimento, situar a comunicação social entre os dois grupos pesquisados, entendendo-a enquanto um importante instrumento de produção e circulação das representações sociais na sociedade.

Alguns aspectos sobre a prática dos sujeitos foram ressaltados na análise, inclusive quanto ao exercício profissional dos engenheiros<sup>13</sup>. Uma dimensão importante na análise das práticas, encontramos em DE CERTEAU (2001), que faz uma diferenciação entre as táticas e as estratégias, contribuindo para identificarmos as formas utilizadas pelos moradores em situação de risco e em condições de vulnerabilidade socioeconômica para assegurarem sua sobrevivência.

A contextualização da discussão teórica sobre o risco exigiu-nos um empenho muito grande. Apesar da diversidade de artigos e livros enfocando a noção de risco, foi difícil escolher as abordagens que pudessem colaborar no enfoque que estávamos delimitando. Há diferentes discussões sobre risco, com base nas diferentes

---

<sup>13</sup> O trabalho do assistente social é dimensionado no terceiro capítulo, quando relacionamos risco-vulnerabilidade.

disciplinas, isto é, em diversos campos de conhecimento<sup>14</sup>. No entanto, nosso estudo priorizou as abordagens sobre o risco identificadas como a abordagem técnico-quantitativa e as abordagens de orientação construtivista, que ressaltam aspectos culturais e sociais na “percepção” do risco por oferecerem elementos para compreensão do que observamos no campo empírico. A primeira linha, de caráter quantitativo, possibilita compreender a abordagem utilizada na Engenharia e na doutrina da Defesa Civil, orientando o pensamento e a conduta dos técnicos, influenciando suas representações sobre a noção de risco. A segunda linha, de caráter qualitativo, situada no campo das Ciências Sociais, permite identificar os aspectos culturais e sociais presentes na construção das representações sociais dos moradores e dos técnicos quanto ao risco, assim como possibilita identificar elementos constitutivos na relação de “negociação” que ambos os sujeitos estabelecem quando se deparam com as situações de risco. Encontramos principalmente em GUIVANT (1998, 2000) o apoio para compreensão teórica das dimensões sociais sobre o risco, que possibilitasse ainda uma articulação com a noção de vulnerabilidade social.

Na análise das entrevistas, abordamos as representações dos engenheiros sobre a noção de risco, diferentemente das representações do assistente social. Quanto aos primeiros, confrontamos o aspecto predominantemente técnico-avaliativo da formação acadêmica com as experiências de campo, na qual estes têm que lidar com as condições de vulnerabilidade da população; aos engenheiros cabe a função de avaliar as situações de **risco**, emitindo laudos técnicos e suas condições de trabalho no Departamento de Defesa Civil de Juiz de Fora os levam a um confronto entre seus objetivos de redução dos riscos das moradias com a condição de extrema

---

<sup>14</sup> GUILAM (1996) menciona em sua dissertação de mestrado duas classificações de abordagens do risco: A primeira é apresentada por Porto (1991) em “quatro grandes grupos: as ciências econômicas, a epidemiologia, a engenharia e as ciências sociais” e, a apresentada por Josanoff (1993): “as ciências quantitativas (as ciências hard), que englobam a matemática, bioestatística, toxicologia e engenharia, e as ciências não quantitativas (as ciências soft): o direito, psicologia, sociologia, economia e outras”. Em seu estudo, GUILAM opta por analisar a concepção do risco, a partir de referências bibliográficas, em três áreas de conhecimento: na Epidemiologia (incluindo as práticas médicas e a Saúde Pública), na Análise de Risco (no caso particular da Engenharia de Segurança, incluindo assim os riscos profissionais e o Risco Ambiental) e nas Ciências Sociais (no aspecto da subjetividade). Ver a respeito GUILAM, Maria Cristina Rodrigues. **O Conceito de Risco: Sua utilização pela Epidemiologia, Engenharia e Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, agosto de 1996. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Disponível em: <[www.ensp.fiocruz.br/projetos/esterisco](http://www.ensp.fiocruz.br/projetos/esterisco)>. Acesso em 19 mai 2002.

vulnerabilidade da população. A análise das representações do assistente social sobre o risco ficou restrita, já que apenas um profissional foi entrevistado, já que somos o outro profissional da instituição. Portanto, só é possível apontar alguns elementos identificados no processo de construção do risco por esse profissional. Para a análise das representações dos moradores sobre risco, utilizamos três eixos temáticos a partir dos quais o conteúdo das entrevistas foi examinado e confrontado aos registros dos técnicos: identificação do problema, orientações técnicas e procedimentos.

Conforme já mencionado, interessou-nos o estudo do risco relacionado às condições de vulnerabilidade socioeconômica da população e o terceiro capítulo **A Vulnerabilidade Socioeconômica e suas Representações** versou sobre o assunto. Como fundamentação teórica para compreensão da noção de vulnerabilidade partimos dos estudos de OLIVEIRA (1995), ESCOREL (1999), PAUGAM (1999) e KOWARICK (2002). Em nossa dissertação, a condição de vulnerabilidade socioeconômica está associada à mobilidade social dos indivíduos na sociedade. Os moradores de áreas e edificações de risco vivenciam essa mobilidade em escala descendente. A “trajetória de vulnerabilidades” (ESCOREL, 1999) representa para muitas famílias, condições de extrema vulnerabilidade. Nessa trajetória outras vulnerabilidades se acentuam: habitacional, familiar, cívica etc.

A análise das entrevistas com os técnicos tem entre suas principais referências, os fatores de risco, os aspectos valorativos, a ausência/ineficiência das políticas sociais e os encaminhamentos ao Setor Social. Conforme já mencionamos, devido à estreita relação que observamos existir entre as categorias **risco** e **vulnerabilidade**, decidimos analisar as representações sociais do risco identificadas no grupo dos técnicos, isto é, engenheiros e assistente social, associadas à vulnerabilidade. A análise das representações das condições de vulnerabilidade socioeconômica da população também foi abordada nesse capítulo, com um enfoque das práticas adotadas pela população, indicando que nelas a necessidade de sobrevivência prevalece sobre o conhecimento sobre a gravidade do risco.

Nossa pesquisa, de caráter qualitativo, priorizou como instrumentos entrevistas semi-estruturadas<sup>15</sup>, análise de documentos do DDCJF como os Boletins de Ocorrência (Anexo 1), a Ficha de Levantamento Social (Anexo 2) e a Ficha de Acompanhamento Social (Anexo 3), além da observação participante. Nossa amostra foi intencional: foram entrevistados seis engenheiros e um assistente social do corpo técnico do DDCJF e dez moradores escolhidos através da observação empírica, entre aqueles que ocupavam moradias e/ou áreas de risco e viviam em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Procuramos, ainda, ter como referências na escolha dos moradores a serem entrevistados: uma diversidade de situações, enfocando diferentes tipos de risco, diferentes formas de ocupação em diferentes bairros da área urbana do município de Juiz de Fora, com o objetivo de relacionar a condição de vulnerabilidade social com as situações de risco.

Foram entrevistados técnicos do DDCJF e moradores (Anexo 4) no intuito de confrontar as representações sociais dos dois grupos, no que diz respeito às representações das situações de risco e de vulnerabilidade social. Os conteúdos das entrevistas dos engenheiros (Anexo 5) e do assistente social foram similares; no

---

<sup>15</sup> As primeiras entrevistas foram realizadas com a população, no início do mês de janeiro de 2003, em pleno período chuvoso. A primeira entrevistada quis nos mostrar, no início da entrevista, o barranco atrás de sua casa que deslizara, ressaltando o risco que corria. Devido às chuvas intermitentes e os estragos provocados, inclusive com perda de vidas, não conseguimos seguir com as entrevistas com os moradores nesse período, pois também nós estávamos envolvidos no atendimento às famílias afetadas. No período chuvoso o trabalho dos funcionários do Departamento de Defesa Civil é intenso. Embora haja uma escala de serviço, em janeiro chegamos a ponto da escala não mais ter sentido, pois estávamos trabalhando praticamente sem descanso. Outro problema: alguns funcionários encontravam-se de férias. Em dezembro as chuvas haviam sido intensas e também nós fomos acionados de madrugada, para atender às famílias deslocadas de suas moradias diante do risco, sendo que, muitos moradores perderam suas casas e encontravam-se abrigados em uma escola municipal. Em janeiro a coordenação do abrigo ainda estava sob a responsabilidade do Setor Social do DDCJF. Apesar do contexto desfavorável, conseguimos entrevistar cinco engenheiros nos intervalos do trabalho que estes disponibilizaram. Afastados do Departamento em fevereiro para que pudéssemos concluir a pesquisa, conseguimos nesse mês entrevistar o sexto engenheiro, a assistente social e oito moradores. Dois moradores foram entrevistados nos abrigos em que estavam desde janeiro. Essa condição certamente influenciou nas respostas, na medida em que a situação em que se encontravam carecia de uma definição por parte da Prefeitura; os moradores estavam na expectativa dessa definição. Alguns dos entrevistados haviam sido atendidos por nós anteriormente e no período recente. Acreditamos que isto possa ter também influenciado nas respostas, uma vez que algumas famílias nos viram como possíveis interlocutores junto à Prefeitura. Nesse “retorno”, foi possível observar que a situação de risco de algumas moradias fora minimizada a partir de intervenções dos moradores na mesma, ou na mudança para outro local, nem sempre para um local mais seguro. Em uma situação a família havia perdido sua casa que desabara cerca de três anos atrás e, mesmo sem condições, estava pagando aluguel na casa em que fora abrigada pelo DDCJF; durante esses anos não mais contou com apoio dado inicialmente pelo Departamento (repasso de recursos emergenciais), assim como, com nenhum outro apoio para a reconstrução da moradia, por parte da Prefeitura ou mesmo outro órgão.

entanto, algumas perguntas foram comuns aos dois grupos e outras foram dirigidas somente ao assistente social (Anexo 6).

Neste capítulo são apresentados, ainda alguns estudos científicos sobre a noção de risco e as representações sociais de técnicos e moradores sobre o risco decorrente da precariedade da moradia que identificamos em nossa análise, procurando explorar o conteúdo material e simbólico dessas representações e focalizando a comunicação como mediadora das relações entre os sujeitos. Antes, porém, é feita uma breve discussão sobre a teoria das representações sociais.